

**Beretning til statsrevisorerne
om
bevillingskontrollen for 1998**

**Januar 2000
RB 101/00**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

Side

Indledning	5
I. Rigsrevisionens erklæring om statsregnskabet for 1998	7
A. Revisionens grundlag og den udførte revision.....	7
B. Resultatet af revisionen og bevillingskontrollen.....	14
C. Rigsrevisionens samlede vurdering af regnskabsaflæggelsen for finansåret 1998	19
II. Gennemgang af statsregnskabet for 1998.....	21
A. Sammenholdelse af bevillinger og regnskabstal på driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet.....	21
B. Reguleringer på tillægsbevillingsloven.....	29
C. Bevillingsafregningen og videreførte beløb.....	32
D. Statens status, herunder primokorrekationer	38
E. Statsgælden og engangsindtægternes påvirkning herpå	43
III. Tværgående og udvalgte emner.....	50
A. Afstemning af statuskonti mv.	50
B. Fonde.....	61
C. Forvaltningen af statsgælden og Den Sociale Pensionsfond	71
D. Virksomhedsregnskaber.....	91
E. Mindre edb-projekter	124
F. Løn- og personaleadministration	133
G. Intern revision	140
H. Statslige aktieselskaber	149
IV. De enkelte ministerområder.....	152
A. Indledning	152
B. § 5. Statsministeriet.....	153
C. § 6. Udenrigsministeriet.....	156
D. § 7. Finansministeriet, herunder § 35. Generelle reserver, § 36. Pensionsvæsenet, § 37. Renter, § 40. Genudlån mv., § 41. Beholdningsbevægelser mv., § 42. Statsgældsafdrag, § 43. Statslånsoptagelse samt § 44. Træk på Danmarks Nationalbank	164
E. § 8. Økonomiministeriet	169
F. § 9. Skatteministeriet, herunder § 34. Arbejdsmarkedsfonde og § 38. Skatter og afgifter	172
G. § 11. Justitsministeriet	181
H. § 12. Forsvarsministeriet.....	184
I. § 13. Indenrigsministeriet	189
J. § 14. By- og Boligministeriet.....	195

K. § 15. Socialministeriet	199
L. § 16. Sundhedsministeriet	207
M. § 17. Arbejdsministeriet	211
N. § 19. Forskningsministeriet	215
O. § 20. Undervisningsministeriet	231
P. § 21. Kulturministeriet	247
Q. § 22. Kirkeministeriet	253
R. § 23. Miljø- og Energiministeriet	256
S. § 24. Fødevareministeriet	262
T. § 26. Erhvervsministeriet	267
U. § 28. Trafikministeriet	275

Bilag:

1. Rigsrevisionens cirkulæreskrivelse af 3. marts 1999 om
oplysninger til brug for bevillingskontrollen for finansåret 1998 286

Indledning

Denne beretning om statsregnskabet for finansåret 1998 (bevillingskontrolberetning for 1998) afgives til statsrevisorerne i overensstemmelse med bestemmelsen i § 17, stk. 1, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997).

Det fremgår her, at Rigsrevisionen skal afstemme statsregnskabet med de underliggende regnskaber og sammenholde bevillings- og regnskabstal. Beretningen indeholder analyser og bemærkninger, som revisionen af statsregnskabet for 1998 har givet anledning til.

Rigsrevisionens erklæring om statsregnskabet for 1998 fremgår af kap. I.

Kap. II er en gennemgang af statsregnskabet for 1998.

Kap. III indeholder analyser af tværgående og udvalgte emner vedrørende afstemning af statuskonti mv., fonde, forvaltningen af statsgælden og Den Sociale Pensionsfond, virksomhedsregnskaber, mindre edb-projekter, løn- og personaleadministration, intern revision og statslige aktieselskaber.

Kap. IV indeholder som noget nyt redegørelser om den udførte revision for hvert ministerområde. Det fremgår bl.a. af redegørelserne, hvilken revision Rigsrevisionen har udført vedrørende finansåret 1998, og hvilke overordnede bemærkninger revisionen har givet anledning til. Endelig er det i redegørelserne nævnt, hvilke andre afsnit i beretningen der direkte eller indirekte vedrører de enkelte ministerområder.

De enkelte afsnit har i udkast været forelagt for de relevante ministerier, og ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

Rigsrevisionen, den 6. januar 2000

Henrik Otbo

/Annie Nørskov

I. Rigsrevisionens erklæring om statsregnskabet for 1998

A. Revisionens grundlag og den udførte revision

Revisionens grundlag

1. Rigsrevisionen har revideret statens regnskaber for finansåret 1998 bortset fra statsregnskabets §§ 1-3.

Derudover har Rigsrevisionen revideret en række selskaber mv., der ikke indgår i statsregnskabet. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået regnskaberne for en række statslige aktieselskaber, fonde mv., der ligeledes ligger uden for statsregnskabet.

2. Revisionen af statens regnskaber er udført i overensstemmelse med rigsrevisorlovens § 3. Det efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Rigsrevisionen foretager herudover en vurdering af, hvorvidt institutionerne har taget skyldige økonomiske hensyn.

Institutionsledelserne har ansvaret for at tilrettelægge de interne kontrolsystemer så effektivt som muligt for at sikre en korrekt regnskabsførelse og forebygge uregelmæssigheder og svig.

3. Rigsrevisionen udvælger årligt dele af statsregnskabet til revision og gennemgang ud fra kriterier om væsentlighed og risiko. Revisionen af de udvalgte områder er baseret på stikprøver.

Rigsrevisionens udvælgelse sigter på at opnå en tilfredsstillende revisionsmæssig dækning af det samlede statsregnskab. Det betyder, at der kan være stor variation i revisionen af de enkelte ministerområder.

Den udførte revision

4. Revisionen gennemføres som løbende revision, bevilningskontrol samt gennem større undersøgelser af udvalgte områder.

Løbende revision

5. I overensstemmelse med rigsrevisorloven har Rigsrevisionen revideret statsregnskabet og de underliggende regnskaber for finansåret 1998. Revisionen af de underliggende regnskaber er fortrinsvis blevet foretaget ved undersøgelser af forretningsgange, intern kontrol i institutionerne samt stikprøvevis bilagsrevision og beholdningskontrol. Gennemgangen af tilskudsområdet har hovedsageligt fundet sted på grundlag af allerede reviderede regnskaber, jf. rigsrevisorlovens §§ 4-6. Rigsrevisionens revision på dette område har især omfattet en gennemgang af tilskudsyders forretningsgange og interne kontroller.

6. Rigsrevisionens revision for 1998 har omfattet driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet – herunder den tilknyttede revision af aktiver og passiver.

En del af revisionen af driftsudgiftsregnskabet bygger på Rigsrevisionens tilsyn med interne revisioner i henhold til rigsrevisorlovens § 9. Ved tilsynet påses, at de interne revisioner foretager den forudsatte finansielle revision, der også omfatter revision af aktiver og passiver. Selv om der er oprettet en intern revision, foretages revisionen af løn og pensioner, anvist via Statens Centrale Lønssystem (SCL) henholdsvis via Statens Centrale Pensionssystem (SCP), dog i næsten alle tilfælde af Rigsrevisionen. Rigsrevisionen påser, at principperne for god offentlig revisionsskik, jf. rigsrevisorlovens § 3, bliver fulgt af de interne revisioner. Det er Rigsrevisionen, der har ansvaret for revisionen også i de tilfælde, hvor der er indgået § 9-aftaler. Bemærkningerne om revisionsresultaterne vedrørende statsregnskabet for 1998 omfatter derfor også disse områder.

7. Anlægsregnskabet revideres på samme måde som driftsudgiftsregnskabet. Her bygger en del af revisionen ligeledes på interne revisioners arbejde.

8. Langt størstedelen af indtægtsregnskabet er revideret af interne revisioner. Som følge af, at indtægtsregnskabet hovedsageligt indeholder indtægter fra skatter og afgifter, er det fortrinsvis den interne revision i Told•Skat, som har foretaget revisionen af indtægtsregnskabet under Rigsrevisionens tilsyn og på grundlag af en aftale indgået i henhold til rigsrevisorlovens § 9.

9. For statsgældsforvaltningen er der indgået en § 9-aftale, som medfører, at Nationalbankens revision (bestående af Nationalbankens interne revision og 2 statsautoriserede revisorer, som Nationalbanken har valgt til at revidere bankens regnskab) udfører den finansielle revision af området under Rigsrevisionens tilsyn, jf. afsnit II.E og III.C.

10. Den løbende revision af regnskaberne for finansåret 1998 blev udført gennem 13 revisionsprodukter, som retter sig mod forskellige indsatsområder, og som derfor har forskellige formål.

Revisionsprodukterne kan inddeles i følgende 2 typer:

- *Forretningsgangsundersøgelser*, der blev foretaget i løbet af 1998 og primært gav et billede af institutionens tilrettelæggelse af administrationen i den reviderede periode, herunder de administrative forretningsgange og interne kontroller. De enkelte produkter under forretningsgangsundersøgelser omfattede:
 - C-revision
 - Løn- og pensionsrevision
 - Tilskudsrevision
 - Tilsyn med interne revisioner
 - Revision af bygge- og anlægsudgifter
 - Revision af større indkøb.
- *Regnskabsanalyser*, der primært blev foretaget i 1999 og fokuserede på det aflagte regnskab for 1998. De enkelte produkter under regnskabsanalyser omfattede:
 - Afsluttende revision
 - Gennemgang af virksomhedsregnskaber
 - Revision af lån og garantier
 - Gennemgang af regnskaber for fonde mv.
 - Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.
 - Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)
 - Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

I det følgende er givet en kort beskrivelse af formålet med de enkelte revisionsprodukter.

C-revision

11. Formålet er at få en begrundet overbevisning om, at institutionen har en række hensigtsmæssige og brugbare interne kontroller (systemrevision), og at de har fungeret i den reviderede periode. Endelig er det formålet at verificere indholdet af enkeltbilag eller konkrete regnskabsposter (substansrevision). Revisionen skal danne grundlag for en vurdering af, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love m.m.

Løn- og pensionsrevision

12. Løn- og pensionsrevisionen har til formål at sikre, at der foretages korrekt løn- og pensionsberegning- og anvisning til ansatte i statens institutioner. Ligeledes at institutionerne opfylder de forud fastlagte kontrolmål/kvalitetskrav med bedømmelse af, om de interne forretningsgange og kontroller vedrørende bl.a. ansættelse, variable ydelser, pensionsalderoptjening, systemindrapportering, uddatakontrol mv. er betryggende.

Tilskudsrevision

13. Revisionens formål er at efterprøve, om tilskudsyders regnskab lever op til rigsrevisorlovens § 3, dvs. om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af tilskudsyders regnskabsaflæggelse, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Det vurderes, om tilskudsyder undersøger, om tilskudsmodtagers regnskab er undergivet betryggende revision, og om tilskudsmodtager har anvendt midlerne til det formål, de er givet til, og om der er taget skyldige økonomiske hensyn.

Tilsyn med interne revisioner

14. Formålet er at føre tilsyn med, at den interne revision løser – og har mulighed for at løse – opgaverne som forudsat i den indgåede § 9-aftale. Rigsrevisionens eventuelle supplerende revision henføres ligeledes til produktet tilsyn med intern revision.

Revision af bygge- og anlægsudgifter

15. Formålet er at vurdere og rapportere, om bestemmelser om planlægning, budgettering, disponering, godkendelse, registrering og betaling er overholdt. Endvidere ses på, om der er disponeret under hensyn til særlovgivning på området.

Revision af større indkøb

16. Formålet er at vurdere og rapportere, om regler om planlægning, budgettering, disponering, godkendelse, registrering og betaling er overholdt. Det undersøges også, om der er disponeret under hensyn til særlovgivning på området.

Afsluttende revision

17. Formålet er at sikre, at regnskabet ikke indeholder væsentlige helt åbenlyse fejl, og at institutionen foretager bogholderimæssige afstemninger og kontroller. Gennemgangen skal give et indtryk af, om institutionens regnskabsaflæggelse generelt set er forsvarlig.

Gennemgang af virksomhedsregnskaber

18. Formålet er at vurdere de regnskabsmæssige forklaringer og oplysninger om institutionens aktiviteter og resultater. Videre er formålet at vurdere institutionernes rapportering om mål- og resultatstyring, økonomistyring, ledelsesinformationssystemer, bevillingsadministration og målopfyldelse. Endelig vurderes om minimumskravene til virksomhedsregnskaber er opfyldt.

Revision af lån og garantier

19. Formålet med revisionen er at vurdere, om reglerne for disponering, godkendelse, registrering og betaling er overholdt. Revisionen sigter på at skabe sikkerhed for, at alle lån og garantier er medtaget i regnskabet, at de er optaget på korrekt konto, at værdiansættelsesmetoden for det enkelte lån følger gældende regler, og at lånets størrelse er korrekt.

Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.

20. Det undersøges, om der foreligger et regnskab, der er påtegnet uden forbehold, og at revisionens rapportering er fulgt op. Det undersøges, om revisionens rapporter giver anledning til bemærkninger. Endvidere undersøges det, om der er forhold, der signalerer en økonomisk udvikling, der kan få betydning for staten.

Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.

21. Formålet er at undersøge, om regnskaberne og det hertil knyttede materiale indeholder tilstrækkelige oplysninger til, at ejerne kan få et dækkende og konkret billede af selskabets regnskaber. I øvrigt ses på, om regnskaberne indeholder oplysninger, der har eller kan få betydning for statens interesser.

Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)

22. Revisionen har til formål at give Rigsrevisionen en overbevisning om, hvorvidt regnskabet er uden væsentlige fejl eller mangler, så Rigsrevisionen kan give en blank påtegning, eller om der er forhold, som bevirker, at Rigsrevisionen må give supplerende oplysninger eller forbehold i påtegningen.

Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde

23. Formålet er at give Rigsrevisionen overbevisning om, hvorvidt regnskabet er uden væsentlige fejl og mangler, så Rigsrevisionen kan give en blank påtegning, eller om der er forhold, som bevirker, at Rigsrevisionen må give supplerende oplysninger eller forbehold i påtegningen.

24. For så vidt angår selskabsgennemgang skal det bemærkes, at Rigsrevisionens revisionsbemærkninger som hovedregel ikke er medtaget i denne beretning, da Rigsrevisionens bemærkninger afgives direkte til selskabernes bestyrelse.

2 af produkterne – afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber – er gennemført for alle relevante institutioner.

Bevillingskontrol

25. Den årlige bevillingskontrol indeholder en gennemgang af statsregnskabet og udvalgte tværgående og principielle problemstillinger. I øvrigt behandles spørgsmål vedrørende de enkelte ministeriers bevillingsadministration mv.

Større undersøgelser

26. Rigsrevisionens større undersøgelser vedrørende finansåret 1998 berørte regnskaber fra departementer, styrelser og institutioner inden for en række ministerområder. Formålet med større undersøgelser er primært at vurdere, om der tages skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet. Undersøgelsesernes fokus er derfor ofte produktivitet og effektivitet, den samlede økonomistyring eller dele heraf. I en del undersøgelser indgår der imidlertid bevillings- og hjemmelsspørgsmål, ligesom det vurderes, om aktiviteterne generelt er gennemført i overensstemmelse med budgetforudsætningerne.

Undersøgelserne er normalt enten afgrænset til organisatoriske enheder som fx departementer, styrelser eller institutioner eller til programmer eller projekter, men kan også omfatte konkrete enkeltsager og dispositioner.

Resultaterne af de større undersøgelser er ikke medtaget i denne beretning og skal derfor ses som et supplement hertil.

B. Resultatet af revisionen og bevillingskontrollen

27. Rigsrevisionen har i det følgende kort resumeret de væsentligste bemærkninger, som revisionen og bevillingskontrollen for 1998 gav anledning til.

28. Den overordnede sammenholdelse af bevillinger og regnskabstal på driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet (afsnit II.A) samt gennemgangen af tillægsbevillingsloven (afsnit II.B) gav ikke anledning til bemærkninger.

29. Gennemgangen af bevillingsafregningen og videreførte beløb (afsnit II.C) viste,

- at der var sket en klar forbedring af bevillingsafregningen i forhold til 1997,
- at Økonomitirelsens vejledning fra januar 1999 efter Rigsrevisionens opfattelse har afhjulpet en række af de tidligere års problemer, og
- at sammenhængen i opgørelsen af videreførselsbeløbene i bevillingsafregningen og forslag til finanslov fortsat kan være uigennemskuelig på områder med omfattende ændringer i kontostrukturen.

30. I afsnit II.D og II.E gennemgås statens status, herunder primokorrektioner samt statsgælden og engangsindtægternes påvirkning herpå. Der henvises til Rigsrevisionens bemærkninger i afsnit III.C vedrørende forvaltningen af statsgælden og Den Sociale Pensionsfond.

31. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt en række udvalgte og tværgående emner. Gennemgangen og resultatet heraf er præsenteret i kap. III.

I det følgende gives en opsummering af de væsentligste bemærkninger, som gennemgangen gav anledning til.

32. Rigsrevisionens undersøgelse af afstemninger af statuskonti mv. (afsnit III.A) viste,

- at procedurerne for afstemninger af statuskonti mv. i forbindelse med regnskabsafslutningen for 1998 i 8 af de 39 udvalgte institutioner ikke var tilfredsstillende,

- at ledelsens tilsyn med afstemningsmaterialet i forbindelse med godkendelse af regnskabet bør opprioriteres,
- at de overordnede myndigheders tilsyn med institutionsinstruksernes indhold bør styrkes, og
- at præciseringer af gældende regler og krav i instruks-cirkulæret og de tilknyttede vejledninger ville kunne skabe grundlag for en forbedring af procedurerne for afstemninger af statuskonti mv.

33. Gennemgangen af udvalgte fonde (afsnit III.B) viste,

- at informationsværdien af statsregnskabet vil blive forøget, såfremt der optages en specifikation i statsregnskabet under § 34. Arbejdsmarkedsfonde, så der kan ske en direkte sammenholdelse mellem indtægterne fra arbejdsmarkedsbidragene og de udgifter, der vedrører arbejdsmarkedsordningerne,
- at Arbejdsmarkedets Feriefonds regnskabspraksis vedrørende optagelse i fondens status af posten ”udlån til ferieformål” ikke er klar, men
- at den regnskabsmæssige behandling af fondene alt i alt var hensigtsmæssig og velbegrundet.

34. Rigsrevisionens revision af statsgælden og Den Sociale Pensionsfond, og Rigsrevisionens tilsyn med den interne revision, som varetages af Nationalbankens revision (afsnit III.C) viste,

- at revisionen er god og veldokumenteret,
- at Finansudvalget ved Akt 203 14/5 1997 godkendte en ændring af regnskabsprincipperne på området, hvis virkning var, at i alt ca. 25,6 mia. kr. ikke blev ført over DAU-regnskabet som en udgift, men opførtes i statsregnskabet for 1998 som en primokorrektion,
- at ændringen af regnskabsprincipperne endvidere medførte, at DAU-regnskabet for 1998 blev forbedret med i alt ca. 3,1 mia. kr., og at statens balancekonto blev forringet med ca. 31,1 mia. kr., mens Den Sociale Pensionsfonds formue blev forbedret med 5,5 mia. kr., og

- at påvirkningerne af statsregnskabet, som følge af ændringen i regnskabsprincipperne, i et enkelt tilfælde afveg væsentligt fra de i aktstykket angivne forventede påvirkninger.

35. Rigsrevisionens analyse af virksomhedsregnskaber (afsnit III.D) viste,

- at der var sket en generel forbedring af kvaliteten af virksomhedsregnskaberne,
- at mange institutioners virksomhedsregnskaber stadig ikke opfyldte alle minimumskravene. Det var især kravene til resultatanalysen, der ikke var opfyldt,
- at de opstillede mål var af meget svingende kvalitet,
- at der i flere institutioner ikke var etableret forretningsgange, der sikrer, at oplysningerne i virksomhedsregnskaberne er dokumenterede,
- at forsøgsordningen for mindre institutioner har mange positive elementer, men at ordningens fremtid snarest bør afklares,
- at departementerne, efter Rigsrevisionens opfattelse, bør aflægge virksomhedsregnskaber, og
- at virksomhedsregnskaber er et godt redskab til rapportering om mål, aktiviteter og resultater, og at ordningen har medført en forbedring af mål- og resultatstyringen i staten.

36. Rigsrevisionens erfaringer fra gennemgang af implementering af mindre edb-projekter (afsnit III.E) viste,

- at implementeringen ofte resulterede i en usikker regnskabsaflæggelse og svag økonomistyring,
- at projekterne blev dyrere end forventet, og
- at problemerne ofte skyldtes utilstrækkeligt reelt ledelsesengagement, urealistiske tidsplaner, driftsstart uden godkendte institutionsinstrukser, manglende/utilstrækkelig dokumentation af systemet og uklar opgave- og ansvarsfordeling.

37. Revisionen af løn- og personaleadministrationen (afsnit III.F) viste,

- at løn- og personaleadministrationen i de reviderede institutioner generelt var tilfredsstillende. Dog havde 14 institutioner en løn- og personaleadministration, der var mindre tilfredsstillende eller utilfredsstillende, og
- at den væsentligste årsag til fejl i løn- og personaleadministrationen var manglende eller svigtende interne kontroller, herunder manglende personmæssig adskillelse mellem registrering og frigivelse af løn.

38. Rigsrevisionens erfaringer fra tilsynet og samarbejdet med interne revisioner (afsnit III.G) viste,

- at de 9 undersøgte interne revisioners organisatoriske placering og ressourcetildeling generelt var tilfredsstillende,
- at planlægningen, udførelsen og rapporteringen af revisionen samt samarbejdet mellem Rigsrevisionen, de interne revisioner og institutionernes ledelse generelt har været tilfredsstillende,
- at de interne revisioners organisatoriske forhold og opgavevaretagelse på enkelte områder kan forbedres, og
- at institutionernes ledelsers opfølgning på de interne revisioners rapportering i flere tilfælde var mangelfuld og langsom.

39. Gennemgangen af regnskaber for 9 udvalgte statslige aktieselskaber (afsnit III.H) viste,

- at de udvalgte statslige aktieselskaber har udarbejdet informative årsregnskaber, og
- at revisionen af regnskaberne har været betryggende.

For så vidt angår Combust a/s henvises til beretning nr. 8/98 om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combust a/s samt tilknyttede notater.

40. Rigsrevisionen har i årets bevillingskontrolberetning i kap. IV – som noget nyt – redegjort for, hvilken revision der er udført for hvert ministerområde samt hvilke bemærkninger revisionen og bevillingskontrollen har givet anledning til. Revisionen og bevillingskontrollen for 1998 har vist, at der på flere ministerområder har været følgende problemer:

- Utilstrækkelige afstemninger
- Manglende overholdelse af institutionsinstrukser
- Manglende hjemmel, fx til at yde tilskud, opkræve gebyrer og overføre mellem hovedkonti.

Rigsrevisionen har i beretningsåret 1998 afgivet 13 andre beretninger om større undersøgelser, som skal ses som et supplement til denne beretnings vurderinger.

C. Rigsrevisionens samlede vurdering af regnskabsaflæggelsen for finansåret 1998

41. Den samlede vurdering af regnskabsaflæggelsen for finansåret 1998 er foretaget på baggrund af den udførte revision og bevillingskontrol, herunder undersøgelser af tværgående og udvalgte emner. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regnskabsaflæggelsen for staten generelt har været tilfredsstillende for finansåret 1998. På dele af enkelte ministerområder har regnskabsaflæggelsen dog været mindre tilfredsstillende.

42. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at gennemførelse af de neden for nævnte initiativer kan forbedre regnskabsaflæggelsen:

- Det bør sikres, at de bevilgende myndigheder ud fra oplysningerne i forslag til finanslov umiddelbart kan få et overblik over videreførselsbeløbene.
- Procedurene vedrørende afstemning af statuskonti mv. og ledelsens tilsyn hermed bør generelt forbedres, så alle institutioner opfylder Finansministeriets krav hertil. Afstemning af statuskonti mv. er en af forudsætningerne for, at der kan udarbejdes retvisende regnskaber.
- Det bør vedrørende fonde tilstræbes, at informationsværdien er størst mulig, fx ved anvendelse af særlige specifikationer for væsentlige områder.
- Det bør ved ændring i regnskabsprincipper tilstræbes, at alle konsekvenserne heraf så vidt muligt kortlægges inden vedtagelsen af disse.
- Der bør i institutionerne fastlægges forretningsgange vedrørende udarbejdelse og aflæggelse af virksomhedsregnskaber, så dokumentationen bag oplysningerne i virksomhedsregnskaberne sikres.
- Det bør sikres, at alle minimumskrav – især vedrørende resultatanalysen – til virksomhedsregnskaber opfyldes.
- Det bør afklares, i hvilken form departementerne samt de mindre institutioner skal aflægge virksomhedsregnskaber.

- Det bør sikres, at informationerne i virksomhedsregnskaberne målrettes mod de primære interessenter.
- Det bør sikres, at der er et højt og vedholdende reelt ledelsesengagement i forbindelse med implementering af edb-projekter.
- Det bør sikres, at løn- og personaleadministrationen opfylder gældende regler i alle institutioner.
- Institutionernes ledelser bør følge effektivt op på revisionsbemærkningerne fra de interne revisioner.

43. Rigsrevisionen betragter med denne beretning den løbende revision af regnskaberne for finansåret 1998 som afsluttet.

II. Gennemgang af statsregnskabet for 1998

A. Sammenholdelse af bevillinger og regnskabstal på driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet

44. I det følgende afsnit er statens driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskab gennemgået. Regnskaberne er sammenholdt med budgettet (bevillingslovene), og de væsentligste afvigelser er kort beskrevet ud fra ministeriernes regnskabsmæssige forklaringer. En mere detaljeret gennemgang af de væsentligste afvigelser for de enkelte ministerområder fremgår af kap. IV.

Grundlaget for Rigsrevisionens sammenholdelse af bevillinger og regnskab udgøres på bevillingssiden af bevillingslovene og aktstykker tiltrådt af Folketingets Finansudvalg, og på regnskabssiden af statsregnskabet, de underliggende regnskaber og virksomhedsregnskaber.

Finansministeriet har i henhold til lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen mv. (statsregnskabsloven) udarbejdet en bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv. Heraf fremgår de nærmere bestemmelser om regnskabsmæssig sikkerhed og orden samt mulighederne for at tilvejebringe regnskabsoplysninger til brug for økonomisk planlægning, styring og kontrol (senest bekendtgørelse nr. 1163 af 20. december 1994 samt ændringer i bekendtgørelse nr. 1161 af 16. december 1996 og bekendtgørelse nr. 122 af 24. februar 1999).

Det er i bekendtgørelsen fastsat, at regnskabsregistreringen skal kunne danne grundlag for belysning af, hvad de enkelte aktiviteter og ydelser koster, og hvilke faktorer der er bestemmende for forbruget af ressourcer til produktion samt af forholdet mellem indsats af produktionsfaktorer og antallet af producerede ydelser (produktivitet). Der er fastsat særlige retningslinjer for registrering af forbruget af personaleressourcer.

I henhold til statsregnskabslovens § 1, stk. 2, skal statsregnskabet omfatte samtlige statens indtægter og udgifter i det forløbne finansår samt statens aktiver og passiver og bevægelserne heri i årets løb. Efter grundlovens § 47, stk. 1, samt statsregnskabslovens § 1, stk. 1, forelægger finansministeren inden udgangen af juni måned det samlede statsregnskab for det foregående finansår for Folketinget.

Der skal tages hensyn til tilgodehavender, forudbetalte og skyldige beløb mv. (periodisering), så regnskabet giver

et retvisende billede af indtægter og udgifter i det pågældende finansår samt af aktiver og passiver ved finansårets udløb.

Regnskabsvæsenet tilrettelægges i overensstemmelse med Finansministeriets vejledning om udarbejdelse af en institutionsinstruks (senest cirkulære nr. 232 af 20. december 1994 samt ændringer i cirkulære nr. 207 af 16. december 1996 og cirkulære nr. 74 af 6. maj 1998). Den nærmere tilrettelæggelse af regnskabsvæsenet i de enkelte institutioner og styrelser, herunder fastlæggelse af kompetence- og ansvarsfordelingsregler, sker på styrelseschefernes ansvar.

45. De budget- og bevillingsretlige regler fremgår af Finansministeriets Budgetvejledning og Budgethåndbogen. I forbindelse med væsentlige ændringer af bevillingsregler mv. forelægges disse for Folketingets Finansudvalg.

Fra og med finansåret 1999 afløstes Budgethåndbogen af Finansministeriets Økonomi-Administrative Vejledning (ØAV). ØAV er en samlet fremstilling af de bevillings-, regnskabs- og økonomistyringsmæssige krav og muligheder og indeholder således også Budgetvejledningen.

Bevillingstypen afgør, hvilke dispositionsregler der gælder for den enkelte bevilling. Bevillingerne gives på hovedkontoniveau.

I finansåret 1998 var der følgende bevillingstyper:

- driftsbevilling
- statsvirksomhed
- anlægsbevilling
- reservationsbevilling
- lovbunden bevilling
- anden bevilling.

46. Det statslige DAU-regnskab (drifts-, anlægs- og udlånsregnskab) er sammensat af 3 regnskaber:

- driftsudgiftsregnskabet
- anlægsregnskabet
- indtægtsregnskabet.

Udlån kan indgå i alle 3 regnskaber.

47. Afvigelserne mellem bevillinger og regnskabstal for statens driftsudgifter, anlægsudgifter og indtægter for 1998 fremgår af henholdsvis tabel 1, 2 og 3.

Af hensyn til sammenlignelighed er regnskabstallene opgjort ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms, som ikke var indregnet i ministeriernes bidrag til finansloven. På finanslov for finansåret 1998 var der i stedet budgetteret med en samlet momsreserve under § 35. Generelle reserver, der i 1998 udgjorde i alt 4.100 mio. kr. Det samlede forbrug af refusionsberettiget købsmoms (standardkonto 75) udgjorde i 1998 i alt 4.106 mio. kr. Der har således været et merforbrug til moms på 6 mio. kr. i 1998.

Driftsudgiftsregnskabet

48. **Tabel 1** viser statens nettoudgifter til drift, dvs. at driftsindtægter er fratrasket driftsudgifterne. Indtægterne i driftsudgiftsregnskabet består af indtægter med direkte relation til driften.

Lovbundne bevillinger udgør 207,3 mia. kr. svarende til ca. 54 % af det samlede driftsudgiftsregnskab. Lovbundne bevillinger dækker en række tilskud, som tilskudsmodtager ifølge lovgivningen har ret til, fx folkepension og dagpenge. Der er således tale om tilskud, hvor den tilskudsadministrerende myndighed ikke har indflydelse på udgiftsudviklingen i løbet af året, og dermed afvigelserne mellem budget og regnskab.

Tabel 1. Sammenholdelse af bevilling og regnskab i driftsudgiftsregnskabet for 1998 (regnskabstal opgjort ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Bevilling Nettoudgift	Regnskab Nettoudgift	Merudgift	Mindreudgift	Afvigelse ¹⁾
	----- Mio. kr. -----				%
§ 1. Dronningen.....	44,7	45,2	0,5	-	1,1
§ 2. Medlemmer af Det kgl. Hus ...	14,6	14,2	-	0,4	2,7
§ 3. Folketinget.....	616,5	586,5	-	30,0	4,9
§ 5. Statsministeriet.....	100,4	98,8	-	1,6	1,6
§ 6. Udenrigsministeriet.....	11.765,0	11.844,0	79,0	-	0,7
§ 7. Finansministeriet	3.876,0	3.975,8	99,8	-	2,6
§ 8. Økonomiministeriet.....	255,9	222,9	-	33,0	12,9
§ 9. Skatteministeriet	3.202,9	3.040,0	-	162,9	5,1
§ 11. Justitsministeriet.....	8.424,4	8.558,5	134,1	-	1,6
§ 12. Forsvarsministeriet	16.348,4	16.520,1	171,7	-	1,0
§ 13. Indenrigsministeriet	35.840,3	35.414,6	-	425,7	1,2
§ 14. By- og Boligministeriet.....	11.641,4	11.488,5	-	152,9	1,3
§ 15. Socialministeriet	94.982,6	95.035,2	52,6	-	0,1
§ 16. Sundhedsministeriet.....	1.708,8	1.718,5	9,7	-	0,6
§ 17. Arbejdsministeriet.....	58.231,3	56.310,6	-	1.920,7	3,3
§ 19. Forskningsministeriet.....	6.010,8	5.735,5	-	275,3	4,6
§ 20. Undervisningsministeriet.....	26.063,8	26.292,3	228,5	-	0,9
§ 21. Kulturministeriet.....	3.307,9	3.296,6	-	11,3	0,3
§ 22. Kirkeministeriet.....	369,0	370,2	1,2	-	0,3
§ 23. Miljø- og Energiministeriet	4.717,2	4.802,4	85,2	-	1,8
§ 24. Fødevarerministeriet.....	2.561,0	2.602,9	41,9	-	1,6
§ 26. Erhvervsministeriet.....	3.578,9	3.856,7	277,8	-	7,8
§ 28. Trafikministeriet.....	4.861,0	4.510,4	-	350,6	7,2
§ 36. Pensionsvæsenet.....	8.702,4	8.814,6	112,2	-	1,3
§ 37. Renter	54.689,4	52.767,1	-	1.922,3	3,5
§ 38. Skatter og afgifter	22.091,5	22.653,7	562,2	-	2,5
I alt ²⁾	384.006,1	380.575,7	1.856,4	5.286,7	0,9
¹⁾ Procentafvigelser er beregnet på grundlag af uafrundede tal.					
²⁾ Ekskl. § 35. Generelle reserver, herunder momsreserven.					

49. Det fremgår af tabel 1, at de samlede merudgifter og mindreudgifter var henholdsvis 1.856,4 mio. kr. og 5.286,7 mio. kr. Der var særligt store beløbsmæssige afvigelser mellem bevillinger og regnskab for § 17. Arbejdsministeriet, § 37. Renter og § 38. Skatter og afgifter.

Mindreudgiften under § 17. Arbejdsministeriet skyldtes hovedsageligt mindreudgifter til arbejdsledighedsdagpenge, jf. afsnit IV.M, pkt. 377.

Under § 37. Renter skyldtes mindreudgiften primært rentefald, jf. afsnit IV.D, pkt. 334.

Merudgiften under § 38. Skatter og afgifter skyldtes hovedsageligt merudgifter til bidrag til EU, jf. afsnit IV.F, pkt. 342.

Anlægsregnskabet

50. Anlægsregnskabet er vist i **tabel 2**. Hovedparten af anlægsregnskabet er budgetteret ved bevillingstypen anlægsbevilling (ca. 94 %).

Tabel 2. Sammenholdelse af bevilling og regnskab i anlægsregnskabet for 1998 (regnskabstal opgjort ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Bevilling Nettoudgift	Regnskab Nettoudgift	Merudgift	Mindreudgift	Afvigelse ¹⁾
	----- Mio. kr. -----				%
§ 3. Folketinget	4,0	3,6	-	0,4	9,6
§ 5. Statsministeriet	0,0	÷0,2	-	0,2	²⁾
§ 6. Udenrigsministeriet	46,6	31,5	-	15,1	32,4
§ 7. Finansministeriet	2,5	3,0	0,5	-	20,3
§ 9. Skatteministeriet	11,5	28,0	16,5	-	over 100
§ 11. Justitsministeriet	116,1	142,0	25,9	-	22,3
§ 12. Forsvarsministeriet	494,9	395,4	-	99,5	20,1
§ 13. Indenrigsministeriet	16,3	÷11,0	-	27,3	over 100
§ 14. By- og Boligministeriet	32,9	8,4	-	24,5	74,4
§ 15. Socialministeriet	0,0	0,1	0,1	-	²⁾
§ 16. Sundhedsministeriet	9,4	51,2	41,8	-	over 100
§ 17. Arbejdsministeriet	22,8	16,8	-	6,0	26,5
§ 19. Forskningsministeriet	550,6	542,7	-	7,9	1,4
§ 20. Undervisningsministeriet	59,6	72,9	13,3	-	22,3
§ 21. Kulturministeriet	420,8	288,0	-	132,8	31,6
§ 22. Kirkeministeriet	16,1	16,1	-	-	-
§ 23. Miljø- og Energiministeriet...	100,6	79,8	-	20,8	20,6
§ 24. Fødevarerministeriet	48,4	57,9	9,5	-	19,6
§ 26. Erhvervsministeriet	0,1	9,6	9,5	-	over 100
§ 28. Trafikministeriet	2.888,2	3.610,4	722,2	-	25,0
§ 37. Renter ³⁾	÷130,4	÷130,4	-	-	-
I alt	4.711,0	5.215,8	839,3	334,5	10,7
¹⁾ Procentafvigelser er beregnet på grundlag af uafrundede tal.					
²⁾ Procentberegning er ikke meningsfuld, da bevillingen udgør 0 kr.					
³⁾ Renter vedrørende genudlån til fremrykkede anlægsprojekter.					

51. Det fremgår af tabel 2, at de samlede merudgifter og mindreudgifter var henholdsvis 839,3 mio. kr. og 334,5

mio. kr. Afvigelserne mellem bevillinger og regnskabstal var generelt forholdsmæssigt større for anlægsregnskabet end for driftsudgiftsregnskabet. Dette skal bl.a. ses på baggrund af, at anlægsprojekter almindeligvis strækker sig over flere finansår og derfor budgetmæssigt typisk er behæftet med større usikkerhed end driftsopgaver.

Tabel 2 viser, at der især var beløbsmæssige afvigelser mellem bevilling og regnskab på § 12. Forsvarsministeriet, § 21. Kulturministeriet og § 28. Trafikministeriet.

Mindreudgiften under § 12. Forsvarsministeriet stammer hovedsageligt fra en række mindreudgifter til bygge- og anlægsarbejder og strukturændringer, samt at etableringen af en civil landingsbane i Qaanaaq (Thule) i Grønland blev forsinket, jf. afsnit IV.H, pkt. 352.

Under § 21. Kulturministeriet kan mindreudgiften primært tilskrives mindreudgifter til et nyt Rigsarkiv og Landsarkiv for Sjælland mv. i Ørestaden samt merudgifter til Statens Museum for Kunst, udbygning i Østre Anlæg og Det Kongelige Bibliotek, udbygning mod Havnefronten, jf. afsnit IV.P, pkt. 399.

Merudgiften under § 28. Trafikministeriet vedrører merudgifter til DSB og Banestyrelsen samt mindreudgifter til en række andre anlæg, jf. afsnit IV.U, pkt. 423.

Indtægtsregnskabet

52. **Tabel 3** viser indtægtsregnskabet for 1998. Indtægterne i indtægtsregnskabet består hovedsageligt af indtægter fra skatter og afgifter.

Tabel 3. Sammenholdelse af bevilling og regnskab i indtægtsregnskabet for 1998 (regnskabstal opgjort ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Bevilling Nettoindtægt	Regnskab Nettoindtægt	Merindtægt	Mindre- indtægt	Afvigelse ¹⁾
	----- Mio. kr. -----				%
§ 6. Udenrigsministeriet	39,7	32,1	-	7,6	19,1
§ 7. Finansministeriet	2.399,6	2.399,6	-	-	0,0
§ 9. Skatteministeriet	134,0	134,4	0,4	-	0,3
§ 11. Justitsministeriet	1.576,8	1.835,5	258,7	-	16,4
§ 12. Forsvarsministeriet	20,5	19,8	-	0,7	3,5
§ 13. Indenrigsministeriet	9,2	10,0	0,8	-	8,8
§ 14. By- og Boligministeriet	49,0	44,5	-	4,5	9,2
§ 17. Arbejdsministeriet	÷1.755,1	÷1.668,8	86,3	-	4,9
§ 19. Forskningsministeriet	28.582,0	30.902,6	2.320,6	-	8,1
§ 23. Miljø- og Energiministeriet	1.950,2	1.815,5	-	134,7	6,9
§ 26. Erhvervsministeriet	4,2	2,5	-	1,7	39,9
§ 28. Trafikministeriet	812,4	861,5	49,1	-	6,0
§ 34. Arbejdsmarkedsfonde	62.620,1	62.549,7	-	70,4	0,1
§ 37. Renter	6.469,6	8.297,6	1.828,0	-	28,3
§ 38. Skatter og afgifter	306.616,3	314.106,7	7.490,4	-	2,4
I alt	409.528,5	421.343,1	12.034,3	219,6	2,9
¹⁾ Procentafvigelser er beregnet på grundlag af uafrundede tal.					

53. Det fremgår af tabel 3, at de samlede merindtægter og mindreindtægter var henholdsvis 12.034,3 mio. kr. og 219,6 mio. kr. De beløbsmæssigt væsentligste afvigelser var under § 19. Forskningsministeriet, § 37. Renter og § 38. Skatter og afgifter.

Merindtægten under § 19. Forskningsministeriet vedrørte indtægter fra salget af Tele Danmark A/S, jf. afsnit IV.N, pkt. 381.

Under § 37. Renter kunne merindtægten i det væsentligste henføres til renter fra Den Sociale Pensionsfond, jf. afsnit IV.D, pkt. 334.

Merindtægten under § 38. Skatter og afgifter skyldtes hovedsageligt merindtægter fra personskatter, selskabsskatter, realrenteafgift og stempelafgifter mv. samt mindreindtægter fra told- og forbrugsafgifter, jf. afsnit IV.F, pkt. 342.

Det samlede DAU-regnskab

54. I **tabel 4** er DAU-regnskabet for 1998, (dvs. det samlede drifts-, anlægs- og indtægtsregnskab, herunder udlån), sammenholdt med DAU-budgettet.

Tabel 4. Sammenholdelse af DAU-regnskab og DAU-budget for 1998 (regnskabstal opgjort inkl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskab	Anlægs- regnskab	Indtægts- regnskab	I alt
	Nettoudgift	Nettoudgift	Nettoindtægt	(Overskud)
	----- Mio. kr. -----			
DAU-budget i alt	388.106,1	4.711,0	409.528,5	16.711,4
DAU-regnskab i alt	384.173,3	5.723,2	421.342,1	31.445,6
Afvigelse mellem budget og regnskab.....	3.932,8	÷1.012,2	11.813,6	14.734,2

55. Det fremgår af tabel 4, at DAU-regnskabet for 1998 udviste et overskud på ca. 31,4 mia. kr. DAU-overskuddet blev forbedret med ca. 14,7 mia. kr. i forhold til budgettet. Forbedringen skyldtes forøgede indtægter på ca. 11,8 mia. kr. mens driftsudgifterne udgjorde ca. 3,9 mia. kr. mindre end budgetteret. Der var til gengæld større anlægsudgifter på ca. 1,0 mia. kr.

Overskuddet på DAU-regnskabet for 1998 kan primært tilskrives salget af Tele Danmark A/S, som indbragte en nettoindtægt på ca. 30,9 mia. kr.

B. Reguleringer på tillægsbevillingsloven

56. Reguleringerne på tillægsbevillingsloven for 1998 er vist i **tabel 5** for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsbudgettet.

Tabel 5. Reguleringer på tillægsbevillingsloven for 1998

	Driftsudgifts- budget	Anlægs- budget	Indtægts- budget
	----- Mio. kr. -----		
§ 3. Folketinget.....	23,0	-	-
§ 5. Statsministeriet.....	÷0,9	-	-
§ 6. Udenrigsministeriet.....	÷142,5	÷30,1	-
§ 7. Finansministeriet	1.307,5	-	÷2.399,6 ¹⁾
§ 8. Økonomiministeriet.....	÷0,7	-	-
§ 9. Skatteministeriet.....	240,3	-	÷2,3 ¹⁾
§ 11. Justitsministeriet.....	3,5	÷22,0	÷11,5 ¹⁾
§ 12. Forsvarsministeriet	÷63,3	38,8	-
§ 13. Indenrigsministeriet	444,1	÷5,2	-
§ 14. By- og Boligministeriet.....	÷21,3	4,7	-
§ 15. Socialministeriet	÷64,7	-	-
§ 16. Sundhedsministeriet.....	142,8	6,3	-
§ 17. Arbejdsministeriet.....	865,1	÷0,2	-
§ 19. Forskningsministeriet.....	4.117,4	535,6	-
§ 20. Undervisningsministeriet	÷3.472,3	÷628,1	-
§ 21. Kulturministeriet.....	97,4	195,3	-
§ 22. Kirkeministeriet.....	÷0,3	-	-
§ 23. Miljø- og Energiministeriet.....	÷19,9	6,9	-
§ 24. Fødevareministeriet.....	÷57,1	÷1,1	-
§ 26. Erhvervsministeriet.....	580,6	-	-
§ 28. Trafikministeriet.....	736,7	÷578,1	÷528,3 ¹⁾
§ 35. Generelle reserver.....	10,8	500,0	1.000,0 ²⁾
§ 36. Pensionsvæsenet.....	73,1	-	-
§ 37. Renter.....	÷0,2	3,0	584,3 ²⁾
§ 38. Skatter og afgifter	÷15,0	-	2.985,8 ²⁾
DAU-regnskab i alt	4.784,1	25,8	1.628,4
¹⁾ Stigning i indtægtsbudgettet.			
²⁾ Nedsættelse af indtægtsbudgettet.			

Tabel 5 viser, at reguleringen af driftsudgiftsbudgettet på forslag til tillægsbevillingslov udgjorde 4.784,1 mio. kr.,

mens reguleringen på anlægs- og indtægtsbudgettet udgjorde henholdsvis 25,8 mio. kr. og 1.628,4 mio. kr.

57. På tillægsbevillingslovforslaget skal kun medtages egentlige ændringer af bevillingens størrelse og ændrede forudsætninger. Sådanne ændringer kan fx hænge sammen med ny lovgivning, aktstykker, dispositionsbegrænsninger, overførsler mellem ministerområder eller hovedkonti. Også andre bevillingsforslag og direkte efterbevilling mv. skal optages på tillægsbevillingslovforslaget. Mer- eller mindreforbrug til bevillinger, der er givet hjemmel til på finansloven, skal derimod ikke optages på tillægsbevillingslovforslaget, men vil fremgå af regnskabet.

58. For § 7. Finansministeriet, § 19. Forskningsministeriet, § 20. Undervisningsministeriet, § 35. Generelle reserver og § 38. Skatter og afgifter var der i 1998 reguleringer for 1 mia. kr. eller derover på et eller flere af de 3 delbudgetter.

Under § 7. Finansministeriet skyldtes reguleringen på udgiftsbudgettet med 1.307,5 mio. kr. hovedsageligt henholdsvis statslån og rente- og afdragsfrit statslån til Færøerne. I indtægtsbudgettet var der bevilget merindtægter på 2.399,6 mio. kr., hvilket primært skyldtes afvikling af Dansk Krigsforsikring for Danske Skibe, jf. afsnit II.E, pkt. 91.

Reguleringerne for § 19. Forskningsministeriet og § 20. Undervisningsministeriet på henholdsvis 4.117,4 mio. kr. og ÷3.472,3 mio. kr. på driftsudgiftssiden skyldtes primært, at der fra Undervisningsministeriet er overført en række driftsbevillinger til Forskningsministeriet. Reguleringen skyldtes ressortændringer i forbindelse med regeringsdannelsen den 23. marts 1998, hvor universiteterne blev overført til Forskningsministeriet. Reguleringerne på anlægsbudgettet skyldtes ligeledes ressortændringer.

For § 35. Generelle reserver består reguleringen på 1.000 mio. kr. i indtægtsbudgettet dels af en udgiftsbevilling til køb af grund og forprojektering af byggeri i Ørestaden til brug for Rigsarkivet og Landsarkivet under § 21. Kulturministeriet, dels af en indtægtsbevilling til § 28. Trafikministeriet vedrørende en aktiepost i ScandLines AG og endelig af en indtægtsbevilling til § 7. Finansministeriet til afvikling af Dansk Krigsforsikring for Danske Skibe.

Reguleringen på 500 mio. kr. på anlægsbudgettet skyldtes afgift på anlægsprojekter i staten i henhold til Finansministeriets cirkulære nr. 100 af 27. juni 1997.

For § 38. Skatter og afgifter skyldtes nedsættelse af indtægtsbevillingen på 2.985,8 mio. kr. overvejende ny lovgivning. Heraf kan ca. 3,4 mia. kr. henføres til 5 %-afgiften på pensionsformuers aktieafkast som følge af aktiekursfaldet i 2. halvår af 1998. Hertil kommer en tilbagebetaling af moms til edb-ydelser til banker og sparekasser på 560 mio. kr., jf. afsnit II.E, pkt. 93. I modsat retning trækker ændrede fradragsregler for forsikringsselskaber med et merprovenu på ca. 1,5 mia. kr. samt forhøjelse af energiafgifter med 335 mio. kr.

C. Bevillingsafregningen og videreførte beløb

59. Bevillingsafregningen blev fra 1996, som en del af reformen af tillægsbevillingsordningen, en del af statsregnskabet. Bevillingsafregningen indeholder alene udgiftsbevillinger med videreførselsadgang (driftsbevillinger, statsvirksomheder, anlægsbevillinger og reservationsbevillinger). Bevillingsafregningen viser bl.a. de akkumulerede mindreforbrug, der videreføres til det efterfølgende finansår.

60. Ved gennemgangen af bevillingsafregningen for 1997, jf. bevillingskontrolberetningen for 1997, bemærkede Rigsrevisionen, at der i relation til bevillingsafregningen fortsat var problemer, bl.a. korrektioner vedrørende ikke realiserede indtægter, omflytninger mellem hovedkonti mv. Økonomitstyrelsen har i forbindelse med revision af vejledningen om bevillingsafregning, gældende fra og med 1998, taget højde for Rigsrevisionens bemærkninger.

61. Rigsrevisionens gennemgang af bevillingsafregningen for 1998 viste, at der stadig var visse problemer. Rigsrevisionen kunne således konstatere, at der stadig forekom enkeltstående tilfælde med mindre negative videreførsler for bevillingstyperne reservationsbevilling og anlægsbevilling. Rigsrevisionen forventer, at præciseringen af vejledningen vil slå fuldt ud igennem fra 1999-regnskabet.

62. Rigsrevisionen konstaterede i forbindelse med bevillingskontrollen, at der i ét tilfælde var uklarhed om reglerne vedrørende adgangen til at have negativ videreførsel under driftsbevillingen i forbindelse med fordelingen på lønsum og øvrig drift. Finansstyrelsen (tidligere Hypotekbanken) havde efter rettelse af en fejl ved bevillingsafregningen for 1998 en opsparing på løn og øvrig drift på henholdsvis 9,2 mio. kr. og ÷6,6 mio. kr. – i alt netto 2,6 mio. kr. Finansstyrelsen havde efter Rigsrevisionens opfattelse i overensstemmelse med reglerne brugt lønmidler til øvrig drift. Spørgsmålet var, om der burde overføres en del af den positive opsparing fra løn til den negative opsparing på øvrig drift.

Finansministeriet oplyste på Rigsrevisionens forespørgsel, at Finansstyrelsen havde handlet i overensstemmelse med gældende regler, men at ministeriet var blevet op-

mærksom på, at videreførselsreglerne – særligt vedrørende adgangen til at have negativ videreførsel under driftsbevilningen – har givet anledning til uklarhed vedrørende fordelingen på lønsum og øvrig drift. Finansministeriet vil derfor generelt præcisere reglerne i forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 1999. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

Finansstyrelsens negative opsparring vedrørende øvrig drift ville blive nedbragt ved regnskabsaflæggelsen for 1999 enten ved mindreforbrug eller ved overførsel af lønsumsmidler.

63. På baggrund af Rigsrevisionens bemærkninger har Økonomistyrelsen i den reviderede vejledning om bevilningsafregningen tydeliggjort, at korrektioner på finanslovsforslaget ikke påvirker de akkumulerede overskud i bevilningsafregningen, bl.a. fordi korrektioner på finanslovsforslaget vedrører budgetåret og ikke nødvendigvis det indeværende finansår. Parallelt med en eventuel korrektion af videreførselsbeløbene på finanslovsforslaget bør ministerierne dog tage stilling til, om de skal foretage en tilsvarende primokorrektion af videreførselsbeløbene i bevillingsafregningen.

Rigsrevisionen finder ikke umiddelbart, at dette løser problemstillingen vedrørende de beløbsmæssige afvigelser, der kan forekomme i opgørelserne i henholdsvis bevilningsafregningen og på finanslovsforslaget, og som medfører, at kontinuiteten fra statsregnskabet til finanslovsforslaget svækkes. Da videreførselsbeløbene på finanslovsforslaget er en del af de bevilgende myndigheders beslutningsgrundlag i forbindelse med bevillingstildelingen, finder Rigsrevisionen stadig, at det principielt er vigtigt, at der er overensstemmelse mellem opgørelserne.

Rigsrevisionen konstaterede, at der stadig var visse problemer i de tilfælde, hvor der skete en sammenlægning af konti eller hvor der blev oprettet nye konti. Særligt på de store ministerområder kunne det være vanskeligt at genfinde de videreførte beløb i videreførselsoversigterne til de nye eller sammenlagte konti.

En løsning kunne efter Rigsrevisionens opfattelse være, at der på finanslovsforslaget blev givet en anmærkning, såfremt opgørelsen ikke var identisk med opgørelsen i bevilningsafregningen.

Det skal dog bemærkes, at forskellen mellem opgørelserne i bevillingsafregningen for 1998 og på finanslovforslaget for 2000 var af mindre omfang, samt at forskellen var formindsket i forhold til året før. Da problemstillings omfang er afhængig af antallet af kontoændringer, finder Rigsrevisionen det imidlertid væsentligt, at der findes en løsning.

64. Finansministeriet har hertil bemærket, at Økonomistyrelsen har udviklet en systemteknisk funktionalitet, der indebærer, at ministerierne skal indrapportere ændringer i videreførselsbeløbene i forhold til bevillingsafregningen som tilføjelser og ikke som overskrivninger. Herved sikres, at der findes transaktions- og kontrolspor. Der kan fra Statens Budgetsystem foretages et udtræk, der viser den entydige sammenhæng mellem bevillingsafregningen i statsregnskabet og videreførselsoversigterne i finanslovforslaget.

Finansministeriet finder det endvidere hensigtsmæssigt, at der – som supplement til ministeriernes redegørelse i finanslovforslaget om den forventede anvendelse af større videreførte beløb – redegøres for større afvigelser i forhold til bevillingsafregningen i statsregnskabet, og at der i anmærkningerne i øvrigt redegøres for kontoplanændringer. Finansministeriet vil ved førstkommende lejlighed indarbejde retningslinjer herfor i Økonomisk-Administrativ Vejledning.

65. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriets initiativer er tilfredsstillende og vil i forbindelse med bevillingskontrollen for 1999 følge op på virkningerne af initiativerne.

66. I [tabel 6](#) fremgår Rigsrevisionens opgørelse af beløb til videreførsel, der var til disposition ved udgangen af 1998.

Tabel 6. Beløb videreført til anvendelse i senere finansår¹⁾

	Reservations- og anlægsbevillinger	Drifts- bevillinger	Stats- virksomheder	I alt
	----- Mio. kr. -----			
§ 5. Statsministeriet		10,9		10,9
§ 6. Udenrigsministeriet	303,5	91,6		395,3
§ 7. Finansministeriet	22,6	122,4	51,9	196,9
§ 8. Økonomiministeriet	1,2	48,7		50,0
§ 9. Skatteministeriet	7,3	377,2		384,4
§ 11. Justitsministeriet	222,3	110,6		333,1
§ 12. Forsvarsministeriet	109,1	÷66,5		42,8
§ 13. Indenrigsministeriet	261,9	185,2		447,3
§ 14. By- og Boligministeriet	122,1	48,4	6,2	176,8
§ 15. Socialministeriet	824,3	58,4	6,5	889,3
§ 16. Sundhedsministeriet	427,2	111,6	÷7,5	531,3
§ 17. Arbejdsministeriet	1.917,2	300,4		2.217,7
§ 19. Forskningsministeriet	1.129,0	1.222,8	20,3	2.372,1
§ 20. Undervisningsministeriet	196,3	428,2	41,4	665,9
§ 21. Kulturministeriet	676,3	146,8	41,4	864,6
§ 22. Kirkeministeriet		÷0,7		÷0,7
§ 23. Miljø- og Energiministeriet	2.256,1	253,9	108,4	2.618,8
§ 24. Fødevareministeriet	1.265,5	151,4	78,7	1.495,4
§ 26. Erhvervsministeriet	1.559,7	181,0	9,1	1.749,7
§ 28. Trafikministeriet	299,1	59,8	733,3	1.092,3
§ 36. Pensionsvæsenet		1,8		1,8
Total	11.600,7 ²⁾	3.843,9 ³⁾	1.089,7	16.535,7
Ændring fra 1997 til 1998 i %	÷1,0	0,2	113,0	3,0
¹⁾ Mindre afvigelser kan forekomme grundet afrundinger. ²⁾ Fordelte sig med 1.757,4 mio. kr. til anlægsbevilling og 9.843,3 mio. kr. til reservationsbevilling. ³⁾ Heraf var 1.945,5 mio. kr. til løn og 1.898,7 mio. kr. til øvrig drift.				

67. Tabel 6 viser, at det samlede beløb til videreførsel ultimo 1998 udgjorde ca. 16,5 mia. kr. I forhold til videreførslen ultimo 1997 var den samlede videreførsel steget med ca. 450 mio. kr., svarende til en stigning på ca. 3 %. Den samlede videreførsel svarede til ca. 4,2 % af driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998.

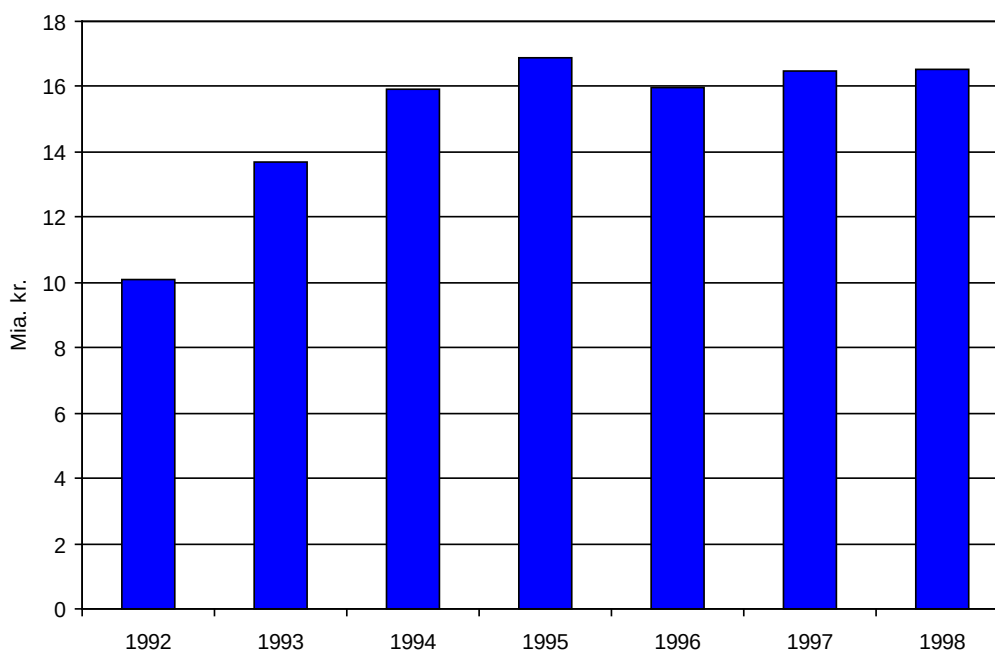
68. Følgende 6 ministerier tegnede sig for knap 70 % af det samlede videreførselsbeløb: § 17. Arbejdsministeriet, § 19. Forskningsministeriet, § 23. Miljø- og Energiministeriet, § 24. Fødevareministeriet, § 26. Erhvervsministeriet samt § 28. Trafikministeriet.

69. Bevillingstyperne reservations- og anlægsbevillinger beløb sig til ca. 11,6 mia. kr., hvilket svarede til ca. 70 % af den samlede videreførsel. Det akkumulerede overskud af driftsbevillinger til videreførsel udgjorde ultimo 1998 ca. 3,8 mia. kr. Videreførslen af driftsbevillinger samt reservations- og anlægsbevilling befandt sig ultimo 1998 på samme niveau som ultimo 1997. Således var den samlede reservations- og anlægsbevilling faldet med ca. 1 % i forhold til 1997, mens videreførslen af driftsbevillinger var steget med mindre end 1 %.

For driftsbevillingernes vedkommende skal det dog bemærkes, at der i forhold til 1997 var sket en forskydning mellem videreførslen til løn og til øvrig drift. I 1997 udgjorde videreførslen til løn ca. 25 % af den samlede videreførsel af driftsbevillinger, mens den for 1998 var steget til ca. 50 % af den samlede videreførsel.

70. Derimod kunne der konstateres en stor stigning i videreførsler for statsvirksomheder. Beløbet var ultimo 1998 på ca. 1,1 mia. kr., hvilket udgjorde mere end en fordobling i forhold til 1997. Der har været en del forskydninger både positive og negative på de enkelte ministerområder, men § 28. Trafikministeriet skilte sig ud, da der for dette område kunne konstateres en stigning på 538,8 mio. kr., svarende til næsten en tredobling i forhold til ultimo 1997. Stigningen kunne bl.a. henføres til DSB, hvor der havde været store primokorrekationer mellem det akkumulerede overskud for anlægsbevillinger og statsvirksomhed ultimo 1997 på grund af en ændret sontring mellem drifts- og anlægsudgifter.

71. **Figur 1** viser de sidste 7 års akkumulerede beløb til videreførsel opgjort i 1998-priser.

Figur 1. Beløb til videreførsel i årene 1992-1998 i 1998-priser

72. Det fremgår af figur 1, at den samlede videreførsel de sidste 5 år har ligget på omtrent samme niveau, ca. 16 mia. kr.

For videreførsler, som er større end 5 mio. kr. og samtidig udgør mere end 10 % af bruttoudgiftsbevillingen i finansåret, skal ministerierne redegøre for forbruget heraf i anmærkningerne til videreførselsoversigten på finanslovsforslaget. Det medfører, at der for større videreførsler ultimo 1998 skal være en redegørelse på finanslovsforslaget for 2000.

For 1998 viste Rigsrevisionens gennemgang, at der var sket en betydelig forbedring af ministeriernes redegørelser i forhold til de foregående år. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at problemerne i 1998 var af mere enkeltstående karakter og optrådte mere spredt på ministerområderne.

D. Statens status, herunder primokorrektioner

73. Statens status indeholder statens samlede regnskabsførte aktiver og passiver uafhængigt af, hvilket ressortministerium der forvalter det enkelte aktiv eller gælden. Nogle enkelte regnskabsposter er efterfølgende nærmere omtalt. På statsgældens område er der fra 1998 sket en ændring af de regnskabsmæssige principper. Ændringerne er nærmere beskrevet i afsnit III.C.

74. I 1998 iværksatte Finansministeriet et udvalgsarbejde om statens status, hvori bl.a. Rigsrevisionen har deltaget. Udvalgsarbejdet havde til formål at foreslå nye principper for opgørelsen af statens aktiver og passiver, så opgørelsen bedre kunne modsvare de krav, der stilles til den statslige økonomiforvaltning i dag. Rigsrevisionens rolle har fortrinsvis været at sikre, at der under udvalgsarbejdet blev taget stilling til en række regnskabstekniske spørgsmål. Rigsrevisionen havde bl.a. i afsnit II.B. Statens status i bevillingskontrolberetningen for 1997 hæftet sig ved, at der kunne forekomme registreringer i statens status, som ikke var ensartede for alle ministerområder.

Udvalget har udarbejdet et udkast til en rapport, hvori de eksisterende statslige regnskabsprincipper er overvejet. Udvalget er nået frem til en række anbefalinger, bl.a. at statens statusopgørelse bør tilnærmes private virksomheders statusopgørelse. Rapporten har været til høring i ministeriernes departementer og forventes at være færdig i 2000. Rapporten må forventes at danne et godt grundlag for Finansministeriets beslutning vedrørende den videre udvikling på området. Udvalget har anbefalet, at reformen af statens status føres gradvist ud i livet fra 2001 i takt med overgangen til decentrale økonomisystemer. Omlægningen forventes tilendebragt i 2004.

75. I **tabel 7** er statusposterne for statsregnskabet for 1998 sammenholdt med statusposterne for statsregnskabet for 1997.

Tabel 7. Statens status pr. 31. december 1998 med sammenligningstal for 1997 i løbende priser

	Ultimo 1997	Ultimo 1998
	----- Mia. kr. -----	
AKTIVER		
Omsætningsaktiver:		
Likvide beholdninger	30,9	31,8
Lagerbeholdninger	0,2	0,4
Debitorer	56,3	60,0
Driftsaktiver	0,2	0,2
	87,5	92,4
Anlægsaktiver:		
Ejendomme og anlæg	84,5	106,2
Udlån og tilgodehavender	74,9	75,6
Værdipapirer	8,4	6,4
	167,9	188,2
Andre aktiver:		
Aktiver for særlige fonde, i alt	141,8	148,2
Emissionskurstab mv., statslån	23,3	5,3
	165,1	153,5
Aktiver i alt	420,5	434,0
PASSIVER		
Kortfristet gæld:		
Kreditorer	11,1	15,2
Mellemregning med særlige fonde	÷0,2	0,0
Indenlandsk statsgæld	50,0	41,3
Udenlandsk statsgæld	0,0	0,0
	60,9	56,4
Langfristet gæld:		
Prioritetsgæld	0,1	0,1
Indenlandsk statsgæld	623,7	615,2
Udenlandsk statsgæld	103,6	88,3
Anden langfristet gæld	13,6	30,1
	741,0	733,6
Andre passiver:		
Kapitaler for særlige fonde	141,8	148,2
Passiver i alt før balancekonto	943,7	938,2
Balancekonto	÷523,1	÷504,2
Passiver i alt	420,5	434,0

76. Det fremgår af tabel 7, at statens samlede aktiver og passiver udgjorde 434 mia. kr. i 1998, hvilket var en stigning på 13,5 mia. kr. i forhold til 1997.

Der omtales i øvrigt nogle få væsentlige poster i status:

Aktiverne

77. Anlægsaktiver: *Ejendomme og anlæg* steg i 1998 med 21,6 mia. kr., eller mere end 25 %, fra 84,5 mia. kr. til 106,2 mia. kr. Stigningen skyldtes primært, at værdireguleringsordningen medførte opskrivning af ejendomme og anlæg under Trafikministeriet med knap 19 mia. kr.

Den væsentligste grund til faldet på 2 mia. kr. i 1998 i nettobeholdningen af *Værdipapirer*, svarende til et fald på ca. 24 % i forhold til 1997, skyldtes salg og ombytning af nogle aktieposter, jf. afsnit II.E.

78. Andre aktiver: Disse faldt samlet med 13,5 mia. kr., mens alene *Emissionskurstab mv.*, *statslån* faldt med 18,1 mia. kr. Faldet her skyldtes primært et reelt fald i emissionskurstab på 4,2 mia. kr. vedrørende indenlandsk statslån, mens det største fald på 13,6 mia. kr. vedrørte primokorrekationer. Primokorrekationerne skal ses i lyset af ændringen af regnskabsprincipper for statsgælden. Det fremgår endvidere af tabellen, at *Aktiver for særlige fonde* steg fra 141,8 mia. kr. i 1997 til 148,2 mia. kr. i 1998, hvilket er en stigning på 6,4 mia. kr. Stigningen skyldtes primært primokorrekationer på 5,4 mia. kr. vedrørende Den Sociale Pensionsfond, hvilket skal ses i forbindelse med ændring af regnskabsprincipperne for fonden.

Ændringerne som følge af primokorrekationerne vedrørende såvel statens aktiver og passiver som Den Sociale Pensionsfond omtales nærmere i afsnit III.C, hvor også den afledte indvirkning på DAU-regnskabet i 1998 og senere år, forårsaget af de nævnte ændringer af regnskabsprincipperne, gennemgås.

Passiverne

79. Kortfristet Gæld: *Kreditorer og Indenlandsk statsgæld* tegner sig for de 2 største finansielle poster under Kortfristet Gæld. *Kreditorer* steg med 4,1 mia. kr. til 15,2 mia. kr., idet denne post i 1997 udgjorde 11,1 mia. kr. End-

videre faldt *Indenlandske statsgæld* fra 50 mia. kr. i 1997 til 41,3 mia. kr. i 1998, jf. afsnit II.E.

80. Langfristet gæld: Den samlede langfristede gæld, der primært omfattede indenlandsk og udenlandsk statsgæld samt anden langfristet gæld, faldt fra 741 mia. kr. til 733,6 mia. kr. ved udgangen af 1998. Faldet på ca. 7,4 mia. kr. skyldtes, at *Indenlandsk statsgæld* og *Udenlandsk statsgæld* faldt med henholdsvis 8,5 mia. kr. og 15,3 mia. kr., eller i alt 24,8 mia. kr., jf. afsnit II.E. I modsat retning trak *Anden langfristet gæld*, som steg fra 13,6 mia. kr. i 1997 til 30,1 mia. kr. i 1998, dvs. godt 16,4 mia. kr. Denne stigning skyldtes primokorrekationer, der blev gennemført med 17,5 mia. kr. for finansielle aktiver som led i ændring af regnskabsprincipper for statsgælden, mens andre mindre poster tilsammen trak i modsat retning med et fald på ca. 1 mia. kr.

81. Andre passiver: *Kapitaler for særlige fonde* steg med 6,4 mia. kr. fra 1997 til 1998 svarende til stigningen i de tilsvarende aktiver. Stigningen skyldtes primært primokorrekationer på 5,4 mia. kr. vedrørende Den Sociale Pensionsfond. Derimod var der et markant fald for passivposten Balancekontoen (under Andre passiver) fra ÷523,1 mia. kr. til ÷504,2 mia. kr., som svarer til en forbedring af balancekontoen, dvs. statens egenkapital, med 18,9 mia. kr.

Dette sidste var udtryk for, at statens egenkapital blev forbedret med dette beløb. Den væsentligste årsag hertil var DAU-regnskabet positive indvirkning på statens status med ca. 31 mia. kr. Derimod var der en negativ virkning på status af de foretagne primokorrekationer, der havde relation til ændrede regnskabsprincipper, mens der var en positiv indvirkning fra primokorrekationer opført i henhold til værdireguleringsordningen.

82. I [tabel 8](#) har Rigsrevisionen fordelt primokorrekationerne efter type.

Tabel 8. Fordeling af netto primokorrekationer på statsregnskabet efter type

Type	Aktiver	Passiver ekskl. balancekonto
	----- Mio. kr. -----	
Korrektion af fejl	÷5,5	÷345,0
Værdireguleringer	18.414,9	0,0
Ændrede regnskabsprincipper	÷8.093,8	22.730,5
Øvrige korrekationer.....	÷2,0	÷1,3
I alt	10.313,6	22.384,2
Note: Der er kun medtaget primokorrekationer på over 0,5 mio. kr., og der er sket modregning mellem korrekationer med forskellige fortegn, dvs. at korrekationerne er opgjort som nettobeløb.		

83. Det fremgår af tabel 8, at de samlede primokorrekationer vedrørende aktiver udgjorde godt 10,3 mia. kr., mens de på passivside udgjorde i alt knap 22,4 mia. kr.

Som det ses af tabellen, tegnede værdireguleringer på aktivside sig som den største post, hvor den udgjorde netto godt 18,4 mia. kr. Den væsentligste værdiregulering var som nævnt en primoregulering under Trafikministeriet på knap 19 mia. kr. på statens anlægsaktiver. Tabellen viser endvidere, at ændrede regnskabsprincipper på aktivside var årsag til primokorrekationer på netto ÷8,1 mia. kr. Det skyldtes et fald (nedskrivning) af aktivet Emissionskursstab, statslån på knap 14,1 mia. kr. I modsat retning trak en forøgelse på 5,4 mia. kr., som blev korrigeret under Aktiver for særlige fonde. Dette skyldtes en ændring af regnskabsprincipperne for Den Sociale Pensionsfond.

Ændrede regnskabsprincipper var også baggrunden for primokorrekationer på netto 22,7 mia. kr. på passivside. Det skyldtes primært en stigning på 17,5 mia. kr. vedrørende korrektion af finansielle aktiver, og sekundært skyldtes det en primokorrektion af Kapitaler for særlige fonde med 5,4 mia. kr., hvilket vedrørte Den Sociale Pensionsfond og svarede til korrekationer på aktivside. Der henvises i øvrigt afsnit III.C.

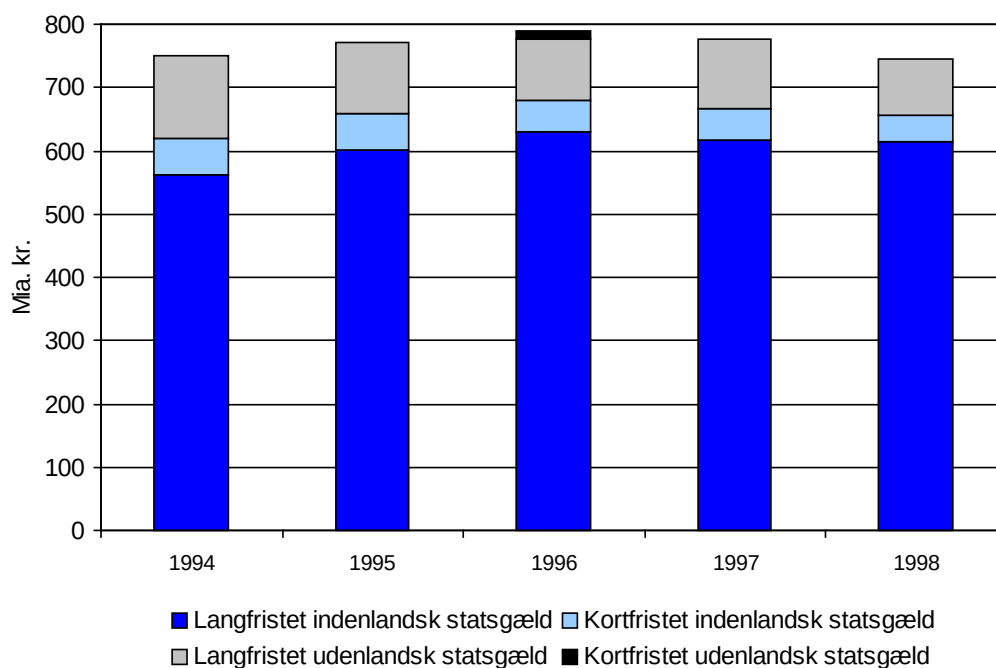
Forskellen mellem de samlede korrekationer på aktiv- og passivside blev netto ca. 12,1 mia. kr. Der var således tale om en direkte forøgelse af den negative egenkapital (balancekonto) som følge af netto primokorrekationerne.

Når balancekontoens negative saldo alligevel totalt set faldt med 18,9 mia. kr. fra 1997 til 1998, så statens egenkapital i alt blev forbedret med dette beløb, skyldtes det, at DAU-overskuddet på godt 31 mia. kr. i 1998 medførte en tilsvarende positiv påvirkning af statens status og dermed balancekontoen.

E. Statsgælden og engangsindtægternes påvirkning herpå

84. Statens status pr. 31. december 1998 fremgår af tabel 7 i afsnit II.D. De passivposter i statens status, som udgør statsgælden, er kortfristet og langfristet indenlandsk statsgæld respektive udenlandsk statsgæld. Disse poster udgjorde tilsammen 744,8 mia. kr. ved udgangen af 1998. Udviklingen i den samlede statsgæld (bruttogælden) fra 1994 til 1998 er vist i figur 2 og i tabel 9.

Figur 2. Udviklingen i statsgælden 1994-1998 i løbende priser



Tabel 9. Statsgæld 1994-1998 i løbende priser ultimo året

	1994	1995	1996	1997	1998
	----- Mia. kr. -----				
Langfristet indenlandsk statsgæld	562,5	600,5	628,9	617,1 ¹⁾	615,2
Kortfristet indenlandsk statsgæld.....	56,2	58,4	51,2	50,0	41,3
Langfristet udenlandsk statsgæld	130,9	111,2	97,4	110,2 ¹⁾	88,3
Kortfristet udenlandsk statsgæld.....	0,7	0,0	11,0	0,0	0,0
I alt.....	750,3	770,1	788,5	777,3	744,8

¹⁾ Med virkning fra 1. januar 1998 blev et XEU-lån på ca. 6,6 mia. kr., der ultimo 1997 var opført som langfristet indenlandsk statsgæld, definitionsmæssigt overført til langfristet udenlandsk statsgæld. I denne tabel er der korigeret herfor på de respektive statsgældsposter pr. ultimo 1997, så de 2 berørte poster i denne tabel ikke svarer til de samme poster i den tilsvarende tabel medtaget i bevillingskontrolberetningen for 1997.

Det fremgår af tabel 9, at statsgælden for andet år i træk er faldet. Den samlede gæld faldt med 32,5 mia. kr. fra 777,3 mia. kr. i 1997 til 744,8 mia. kr. i 1998¹⁾.

Efter foretagelse af de i tabel 9, note 1, nævnte korrektioner er den langfristede respektive kortfristede indenlandske statsgæld faldet med 1,9 mia. kr. og 8,7 mia. kr., eller tilsammen 10,6 mia. kr., mens den langfristede udenlandske statsgæld er faldet med 21,9 mia. kr. i forhold til 1997²⁾. Der er fortsat ikke kortfristet udenlandsk statsgæld.

85. Nationalbanken varetager på statens vegne statsgældsforvaltningen. Rigsrevisionen har i afsnit III.C redegjort herfor og for virkningen af de ændrede regnskabsregler i 1998 vedrørende periodisering af renter og opgørelse af emissionskurstab/gevinst samt valutakursreguleringer mv.

86. Statens samlede finansieringsbehov i 1998 er opgjort i [tabel 10](#).

¹⁾ I årenes løb har staten opkøbt egne værdipapirer, som i statsregnskabet er opført som en aktivpost (*Værdipapirer*). Med virkning fra og med aflæggelsen af statsregnskabet for 1997 er disse værdipapirer blevet annulleret med samtidig nedskrivning af den tilsvarende nominelle gæld. Såfremt denne metode var anvendt i årene forud for 1997, ville dette have påvirket statsregnskabet tilsvarende i nedadgående retning. Faldet i gælden fra 1996 til 1997 ville i så fald have været mindre. Egne værdipapirer udgjorde ifølge Danmarks Nationalbanks publikation Statens låntagning og gæld, 1997, i nominelle beløb 2,8 mia. kr. i 1994, 4,7 mia. kr. i 1995 og 9,4 mia. kr. i 1996.

²⁾ Indenlandsk gæld er gæld i danske kroner, emitteret i Danmark, mens udenlandsk gæld er gæld i fremmed valuta og gæld i danske kroner emitteret i udlandet. Indenlandsk gæld omfatter således også gæld til udlændinge, der ejer danske statspapirer.

Tabel 10. Statens bruttofinansieringsbehov i 1998

	Indenlandsk	Udenlandsk	I alt
	----- Mia. kr. -----		
DAU-saldo (§§ 1-38) (÷ = overskud)	÷31,4		÷31,4
Obligationskøb og beholdningsbevægelser (§§ 40-41)	÷3,8		÷3,8
Anden beholdningsforskydning	1,1		1,1
Afdrag på langfristet statsgæld (§ 42) ekskl. emissionskurstab			115,3
- heraf indenlandske statslån	77,9		
- heraf udenlandske statslån		37,4	
Indfrielse af kortfristede statslån (§ 43) ekskl. emissionskursgevinst og valutakursregulering			121,8
- heraf indenlandske statslån	96,9		
- heraf udenlandske statslån		24,9	
Finansieringsbehov i alt	140,7	62,3	203,0

Det er i tabel 10 vist, at det samlede finansieringsbehov udgjorde 203 mia. kr. i 1998, hvilket var en reduktion i forhold til finansieringsbehovet i 1997, som var på 247 mia. kr. Den væsentligste årsag til reduktionen var, at DAU-regnskabet i 1998 udviste et overskud på 31,4 mia. kr., hvilket var en forbedring i forhold til DAU-regnskabet for 1997 på næsten 24 mia. kr. Bruttofinansieringsbehovet i 1998 hidrørte fra de foretagne afdrag på og indfrielse af langfristede respektive kortfristede lån, der udgjorde henholdsvis ca. 115 mia. kr. og ca. 122 mia. kr., dvs. tilsammen 237 mia. kr. Heraf blev godt 31 mia. kr. dækket af DAU-overskuddet, mens obligationskøb og beholdningsbevægelser, reduceret med anden beholdningsforskydning, dækkede ca. 3 mia. kr., så der herefter var et finansieringsbehov på de nævnte 203 mia. kr.

87. Statens lånoptagelse samt trækket på kontoen i Nationalbanken fremgår af **tabel 11**.

Tabel 11. Statens samlede lånoptagelse samt træk på konto i Nationalbanken i 1998

	Indenlandsk	Udenlandsk	I alt
	----- Mia. kr. -----		
Optagelse af langfristede lån (§ 43)			90,3
- heraf indenlandske statslån	76,0 ¹⁾		
- heraf udenlandske statslån		14,3 ¹⁾	
Optagelse af kortfristede lån			113,1
- heraf indenlandske statslån	88,2		
- heraf udenlandske statslån		24,9	
Lånoptagelse i alt	164,2	39,2	203,4
Nedbringelse af træk på Nationalbankkonto (§ 44) ..			÷1,3
Bruttofinansiering ekskl. nettoemissionskurs- gevinst og ikke-realiseret valutakursregulering			202,1
Nettoemissionskursgevinst og påvirkning fra ikke-realiseret valutakursregulering.			0,9
Nettofinansiering i alt			203,0
¹⁾ Disse tal er efter korrektion for definitions-mæssig overførsel mellem indenlandske og udenlandske langfristede lån pr. 1. januar 1998, jf. note 1 i tabel 9.			

Det fremgår af tabel 11, at statens finansieringsbehov i 1998 blev dækket ved optagelse af lån på i alt 203,4 mia. kr., dvs. med et "låneoverskud" på 0,4 mia. kr.

I tabel 11 ses sammensætningen af lånoptagelsen i 1998, idet godt 90 mia. kr. var langfristede lån, heraf 76 mia. kr. indenlandske lån og godt 14 mia. kr. udenlandske lån. De kortfristede lån beløb sig til ca. 113 mia. kr., hvoraf godt 88 mia. kr. var indenlandske lån og knap 25 mia. kr. udenlandske lån.

Som det ses af tabel 11 blev der i 1998 optaget langfristede udenlandske lån på 14,3 mia. kr., mens de foretagne afdrag/indfrielse udgjorde 37,4 mia. kr., dvs. lånene var 23,1 mia. kr. mindre. Som følge af indregning af emissionskursstab/gevinster og valutakursreguleringer, i forbindelse med indfrielse og afdrag, er det nævnte differencebeløb ikke umiddelbart udtryk for, at denne statsgældspost er nedbragt med dette beløb. Posten langfristet udenlandsk statsgæld netto blev nedbragt med 21,9 mia. kr., så forskellen op til de 23,1 mia. kr., dvs. 1,2 mia. kr., udgør en nettoudgift vedrørende emissionskursstab/gevinster og valutakursreguleringer. Der blev endvidere i 1998 optaget indenlandske lange og korte lån i mindre omfang, end der

blev indfriet/afdraget, nemlig 10,6 mia. kr. mindre. Reduktionen i statsgælden i 1998 med 32,5 mia. kr. svarer således til nettonedbringelsen på den langfristede udenlandske gæld 21,9 mia. kr. med tillæg af de nævnte 10,6 mia. kr.

Kortfristede udenlandske lån blev i løbet af 1998 optaget og indfriet med samme beløb, 24,9 mia. kr., så der ultimo 1998 – ligesom ultimo 1997 – ikke var kortfristet udenlandsk gæld.

Det fremgår endelig af tabel 11, at der i 1998 samlet blev opnået et finansieringsoverskud fra nettoemissionskursgevinst og ikke-realiseret valutakursregulering på i alt 0,9 mia. kr., som tillagt overskuddet på 0,4 mia. kr. fra lånoptagelsen medvirkede til, at staten kunne forøge indeståendet på kontoen i Nationalbanken med 1,3 mia. kr.

Det bemærkes, at 0,3 mia. kr. af de nævnte 0,9 mia. kr. udgjorde en utilsigtet regnskabsmæssig påvirkning fra ikke-realiseret valutakursregulering, som fejlagtigt blev bogført på § 43. Modposteringen heraf blev foretaget på statens status som et negativt aktiv. I afsnit III.C er dette nærmere omtalt.

88. I 1998 fandt en ændring af principperne sted for periodisering af renter og opgørelse af emissionskurstab og af valutakursreguleringer vedrørende statslånene, som dels betød, at der blev foretaget en række primokorrektioner i statsregnskabet for 1998, og som dels havde indflydelse på såvel DAU-regnskabet som statens balancekonto (egenkapital) i 1998 samt på regnskaberne i de følgende år. Dette omtales nærmere afsnit III.C. De ændrede principper betød, at DAU-regnskabets renteudgifter i 1998 blev ca. 1,2 mia. kr. mindre end de ville have været uden ændring af principperne for periodisering, og DAU-overskuddet blev herved tilsvarende større.

Engangsindtægterne og deres påvirkning på statsgælden i 1998

89. I 1998 var det samlede nettoprovenu fra engangsindtægter knap 33 mia. kr., hvilket er den hidtil største samlede engangsindtægt for staten i et enkelt finansår.

Der har fra begyndelsen af 1990'erne været en positiv påvirkning af statsgælden som følge af engangsindtægter ved statens salg af aktiver, herunder aktier, eller fra prove-

nuet ved likvidation af virksomheder mv., hvor staten har indskudt kapital mv.

90. Hovedårsagen til nedbringelsen af statsgælden i 1998 var, at staten ved salget af aktier i Tele Danmark A/S til Ameritech og tilbagesalg til Tele Danmark A/S af resten af aktierne opnåede et nettoprovenu på i alt 30,9 mia. kr. Der blev således indtægtsført godt 31,1 mia. kr. på indtægtsregnskabet, mens en udgift på godt 0,2 mia. kr. blev udgiftsført på driftsudgiftsregnskabet vedrørende salgsomkostninger, herunder aktieafgift til staten selv, jf. statsregnskabets § 19. Forskningsministeriet, konto 19.43.02. Salg af aktier i Tele Danmark A/S.

Ifølge de statslige regnskabsregler var statens aktiepost i Tele Danmark A/S optaget til anskaffelsespris, dvs. ca. 847 mio. kr., og statens "fortjeneste" var således ca. 30 mia. kr. Ved Finansudvalgets tiltrædelse af aktiesalget, jf. Akt 41 29/10 1997, blev forudsat, at salgsprovenuet skulle anvendes til nedbringelse af statsgælden. Det fremgår af figur 2 og tabel 9, at sådan nedbringelse af statsgælden fandt sted.

91. I 1998 var der en anden større engangsindtægt, nemlig provenuet fra likvidationen af Krigsforsikringen for Danske Skibe, jf. pkt. 291 i bevillingskontrolberetningen for 1997.

Provenuet blev optaget på tillægsbevillingslovforslaget for 1998 og bogført i statsregnskabets indtægtsregnskab under § 7. Finansministeriet på konto 07.11.15. Likvidation af Krigsforsikringen for Danske Skibe med ca. 2,2 mia. kr. Provenuet påvirkede således såvel DAU-regnskabet som statens status i 1998.

92. Endelig var der en engangsindtægt i form af ekstraordinær udlodning på netto ca. 0,5 mia. kr. ved sammenlægningen af ScandLines A/S med det tyske statsrederi Deutsche Fährgesellschaft Ostsee mbH (DFO). Det sammenlagte rederi blev til ScandLines AG.

Folketingets Finansudvalg gav tilslutning til sammenlægningen mv. ved Akt 117 28/1 1998. I statsregnskabets indtægtsregnskab blev der bogført et provenu under § 28. Trafikministeriet på konto 28.11.67. Salg af statslige aktiver med bruttobeløb på henholdsvis 743,5 mio. kr. i indtægt

(afhændelse og indfrielse af værdipapirer) og 195,4 mio. kr. i udgift, hvoraf 190,5 mio. kr. blev bogført under posten erhvervelse af værdipapirer, mens de resterende 4,9 mio. kr. var omkostninger, herunder rådgivningshonorar. Det bemærkes, at aktierne i ScandLines A/S (tidligere DSB Rederi A/S) ultimo 1997 var optaget under statuspost nr. 23 (under Trafikministeriet), jf. specifikationen hertil, med en bogført værdi på 800 mio. kr. Bruttoindtægten, ved salget af aktierne (indfrielsen), var således ca. 55 mio. kr. mindre end den hidtil bogførte værdi. Imidlertid opvejes dette af, at den bogførte værdi af de nye aktier på 190,5 mio. kr. må indgå ved en sådan opgørelse, så det ved en sammenstilling af de bogførte værdier må konstateres, at der ved ombytningen blev en "fortjeneste" på ca. 135 mio. kr.

93. Rigsrevisionen skal for fuldstændighedens skyld nævne, at staten i 1998 bogførte en meget betydelig engangsudgift på DAU-regnskabet, nemlig ca. 1 mia. kr. fordelt på henholdsvis § 37. Renter (430 mio. kr.) og § 38. Skatter og afgifter (560 mio. kr.). Indirekte påvirkede denne udgift således statsgælden i opadgående retning i 1998.

Engangsudgiften vedrørte et indgået forlig mellem staten og sagsøgerne (datacentraler for banker og sparekasser) i en retssag ved Østre Landsret om lovligheden af opkrævning af moms på edb-ydelser til medlemmerne. EF-Domstolen var blevet anmodet om at træffe præjudiciel afgørelse om, hvorvidt særskilte og specifikke edb-ydelser, som er væsentlige for finansielle transaktioner (som er momsfrie), var omfattet af fritagelsesbestemmelserne i 6. momsdirektiv. Dette fandt EF-Domstolen var tilfældet. Der henvises om det indgåede forlig til Akt 98 4/11 1998, som var et fortroligt aktstykke indtil skatteministerens ophævelse af fortroligheden ved skrivelse af 7. januar 1999.

94. Det samlede nettoprovenu af de nævnte engangsindtægter var ca. 32,7 mia. kr., og statsgælden blev i alt nedbragt med et lidt mindre beløb, nemlig 32,5 mia. kr., hvori der er taget hensyn til den netop omtalte engangsudgift på ca. 1 mia. kr.

III. Tværgående og udvalgte emner

A. Afstemning af statuskonti mv.

Indledning

95. Ved den løbende revision har Rigsrevisionen gennem en årrække konstateret, at flere institutioner ikke foretager regelmæssige afstemninger af statuskonti mv. Herudover har flere afstemninger ikke været tilstrækkeligt dokumenteret, og afstemningerne er ikke altid blevet forelagt ledelsen af institutionerne i forbindelse med ledelsens godkendelse af regnskaberne.

Rigsrevisionen har derfor gennemgået procedurene vedrørende afstemning af statuskonti mv. for finansåret 1998.

I Rigsrevisionens undersøgelse indgår 39 udvalgte institutioner fordelt på samtlige ministerområder. Antallet af udvalgte institutioner under de enkelte ministerområder er valgt ud fra ministerområdets samlede antal institutioner. For at opnå et bredt udsnit omfatter undersøgelsen både store, mellemstore og små institutioner. Da der for hvert ministerområde kun er udvalgt 1-4 institutioner, kan resultatet af undersøgelsen ikke danne grundlag for en vurdering af de enkelte ministerområder, men give en indikation for staten set under ét.

Rigsrevisionen har på baggrund af spørgeskemaer gennemført en række interview (stedligt eller telefonisk) med relevante medarbejdere i de udvalgte institutioner. Interviewene er suppleret med en gennemgang af relevant materiale. Spørgeskemaerne omfattede spørgsmål vedrørende følgende 4 hovedområder: Statuskonti, driftskonti, ledelsens tilsyn og institutionsinstruks. Resultaterne fra de enkelte spørgsmål er i relevant omfang omtalt under de enkelte hovedområder.

Undersøgelsen er afgrænset til at omfatte omsætningsaktiver, kortfristet gæld, visse driftskonti, kvaliteten af ledelsens tilsyn samt hvorvidt instruksen er udarbejdet i henhold til instrukscirkulærets bestemmelser.

Regelgrundlag

96. I henhold til lov nr. 131 af 28. marts 1984 om statens regnskabsvæsen mv. og tilknyttede bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, skal institutionen – for at efterleve

kravene vedrørende regnskabsvæsenets tilrettelæggelse, registrering og aflæggelse – bl.a. udføre følgende opgaver:

- Det påhviler chefen for en regnskabsførende institution at lade udarbejde og ajourføre samt at kontrollere overholdelsen af en instruks vedrørende regnskabsvæsenets tilrettelæggelse i institutionen og de hertil knyttede ansvars- og kompetenceregler. Instruksen skal godkendes af en eventuel overordnet myndighed (bekendtgørelsens § 4).
- Det er departementernes og hermed ligestillede myndigheders opgave at tilrettelægge regnskabsvæsenet inden for deres områder og føre kontrol med overholdelsen af reglerne for regnskabsvæsenet. Paragrafregnskaberne skal godkendes af departementschefen. I forbindelse med godkendelsen skal der føres kontrol med paragrafregnskaberne vedrørende et departements og de herunder hørende institutioners samlede virksomhed, herunder ministeriets bidrag til fællesparagrafferne (bekendtgørelsens § 4 og instrukscirkulærets afsnit 7.2.b).
- Årsregnskabet skal udarbejdes under hensyntagen til tilgodehavender, forudbetalte og skyldige beløb mv., så regnskabet giver et retvisende billede af indtægter og udgifter i det pågældende finansår samt af aktiver og passiver ved finansårets udløb. Regnskaberne skal godkendes af de pågældende institutionschefer. Som led i godkendelsen skal der føres kontrol med, om de fastlagte forretningsgange er overholdt (bekendtgørelsens §§ 8-9 samt instrukscirkulærets afsnit 7.3.a).
- Bogholderiet skal løbende foretage afstemninger, kontroller og fejlrettelser af den regnskabsmæssige registrering. Herunder skal der foretages afstemning med kontoudtog fra pengeinstitutter samt kontrol med rettidig afvikling af registrerede gældsforpligtelser og tilgodehavender (bekendtgørelsens § 11 og instrukscirkulærets afsnit 4.3.2).
- Den regnskabsmæssige registrering skal tilrettelægges, så der eksisterer et intakt transaktionsspor, registreringer (bilag), som kan følges til årsregnskabet og omvendt, samt et kontrolspor til dokumentation af registreringer-

nes rigtighed, beregninger og ændringer mv. (bekendtgørelsens § 11 og instrukscirkulærets afsnit 4.1).

- Senest i de regnskabsmæssige supplementsperioder registreres de udgifter og indtægter, der periodiseringsmæssigt skal henføres til gammelt regnskabsår (bekendtgørelsens § 13 og instrukscirkulærets afsnit 4.3.1).
- Institutionens forretningsgange vedrørende indbetalinger skal herudover sikre, at der sker nøjagtig og fuldstændig regnskabsmæssig registrering af alle indtægter og indbetalinger, og at der føres kontrol med indbetalingerne korrekte og rettidige indgang (bekendtgørelsens § 17).

Resultatet af undersøgelsen

97. Rigsrevisionens undersøgelse er gennemført med udgangspunkt i ovennævnte regelsæt.

I **tabel 12** er Rigsrevisionens vurdering af de 39 institutioners forretningsgange vedrørende afstemning af statuskonti mv. præsenteret. Tabellen er opdelt i hovedområderne statuskonti, driftskonti, ledelsens tilsyn og instruks. Institutionerne er rubriceret under de enkelte ministerområder og har fået vurderingen A (tilfredsstillende), B (mindre tilfredsstillende) eller C (utilfredsstillende).

Ved vurderingen A forekommer eventuelle mangler i afstemningsmaterialet og usikkerhed i rutinerne ikke, eller kun i mindre omfang. Ved vurderingen B kan afstemningsmaterialet være mangelfuldt. Der er risiko for fejl på grund af usikkerhed om opgaven og rutinerne. Der er behov for forbedringer. Ved vurderingen C er rutinerne mangelfulde og ikke betryggende. Forholdsregler til opdagelse af fejl er ikke til stede eller fungerer ikke.

Ved vurderingen A forventer Rigsrevisionen, at afstemningsmaterialet foreligger i en sådan form, at det umiddelbart af dette kan aflæses, hvilke åbenstående poster saldoen for den pågældende konto består af. Desuden indeholder en god afstemning oplysning om registreringsregnskab, periode, regnskabskontonummer og -kontonavn. Afstemningen indeholder endvidere oplysning om posteringsdato, bilagsnummer, tekst, debet, kredit, forventet afviklingsdato samt eventuelle bemærkninger. Endelig vil det fremgå af afstemningen, hvornår og af hvem den er blevet udført.

Rigsrevisionen forventer desuden, at afstemningerne forelægges ledelsen, og at der i forbindelse med ledelsens godkendelse af regnskabet føres kontrol med, at aktiver og passiver er regnskabsmæssigt afstemt, og at de har en rimelig størrelse.

Rigsrevisionen forventer endvidere, at institutionsinstruksen er udarbejdet i henhold til bestemmelserne i Finansministeriets cirkulære, og at ledelsen følger op på, at instruksens bestemmelser overholdes.

Tabel 12. Rigsrevisionens vurdering af institutionernes forretningsgange vedrørende afstemning af statuskonti mv.

Ministerområde	Antal institutioner	Statuskonti			Driftskonti			Ledelsens tilsyn			Instruks		
		A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
§ 5. Statsministeriet.....	1	1			1					1	1		
§ 6. Udenrigsministeriet.....	1		1		1					1			1
§ 7. Finansministeriet	1	1			1				1		1		
§ 8. Økonomiministeriet.....	1	1			1				1		1		
§ 9. Skatteministeriet.....	2	1		1	1		1	1		1	2		
§ 11. Justitsministeriet.....	4	4			3	1		2	2		4		
§ 12. Forsvarsministeriet	2	2			2			2			2		
§ 13. Indenrigsministeriet	2	1	1		1	1		1	1		1	1	
§ 14. By- og Boligministeriet.....	1	1			1			1			1		
§ 15. Socialministeriet	1	1			1				1		1		
§ 16. Sundhedsministeriet.....	2	2			2			1		1	1		1
§ 17. Arbejdsministeriet.....	2	2			2			2			1	1	
§ 19. Forskningsministeriet.....	3	3			2	1		3			3		
§ 20. Undervisningsministeriet.....	4	3	1		3	1		1	2	1	4		
§ 21. Kulturministeriet.....	3	2	1		2		1	1		2	2	1	
§ 22. Kirkeministeriet.....	1	1				1			1		1		
§ 23. Miljø- og Energiministeriet	1			1	1				1		1		
§ 24. Fødevarerministeriet.....	3	3			2	1		1		2	2	1	
§ 26. Erhvervsministeriet.....	2	1	1		2			1	1		2		
§ 28. Trafikministeriet.....	2	1	1		2			1		1	1		1
I alt.....	39	31	6	2	31	6	2	18	11	10	32	4	3
Andel i %.....	100	80	15	5	80	15	5	46	28	26	82	10	8

98. Følgende beskrivelse tager udgangspunkt i tabel 12. Beskrivelsen er inddelt efter de 4 hovedområder og er suppleret med resultatet fra spørgeskemaerne, hvorfor ikke alle de anvendte procenttal i beskrivelserne fremgår af tabel 12.

Statuskonti

99. Det fremgår af tabel 12, at 80 % af de udvalgte institutioner foretog dokumenterede afstemninger af statuskonti, hvor kvaliteten af afstemningerne var tilfredsstillende. Endvidere fremgår det af tabellen, at 15 % udarbejdede afstemningerne mindre tilfredsstillende, og at 5 % var utilfredsstillende.

Af besvarelsen af spørgeskemaerne fremgik det, at 15 % af institutionerne ikke regelmæssigt udarbejdede afstemninger, og at 20 % af institutionerne ikke fulgte op på afstemningerne. Herudover skal Rigsrevisionen generelt bemærke, at overførte primosaldi i flere af de institutioner, hvor der løbende blev gennemført afstemninger, ikke var blevet specificeret. Endvidere havde flere institutioner ikke redegjort for de posteringer, som udgør saldoen på samlekontiene vedrørende leverandører, og der blev ikke ført kontrol med, at lønmellemregningsforhold (SCL-interimskontoen) udlignes.

Desuden var kvaliteten af dokumentationen kun i 64 % af institutionerne tilstrækkelig. Afstemningsmaterialet forelå ofte i en sådan form, at det ikke umiddelbart kunne aflæses, hvilke åbentstående poster saldoen bestod af. Herudover forelagde bogholderiet kun i 31 % af institutionerne afstemningerne for ledelsen i forbindelse med godkendelsen af regnskaberne.

Som eksempel kan nævnes, at en institution under Kulturministeriet ultimo 1998 endnu ikke havde afregnet modtagne refusioner fra 1996 og 1997. Institutionen oplyste, at den manglende opfølgning skyldtes mangel på personale. Afstemningsmaterialet var ikke blevet forelagt ledelsen.

I en institution under Indenrigsministeriet medførte en manglende redegørelse for posteringerne på en kreditor-samlekonto, at en fejludbetaling på 0,1 mio. kr. fra september 1998 ikke var blevet opdaget. Beløbet, der var opført som en åbentstående debetpost på kreditorsamlekontoen, blev først opdaget ved leverandørens tilbagebetaling i 1999.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at afstemningerne er mangelfulde eller slet ikke foretages i 20 % af institutionerne. Institutionerne har således ikke mulighed for at foretage en kontrol af korrekt regnskabsmæssig registrering samt afvikling af aktiver og passiver. Det er Rigsrevisionens

indtryk, at de mangelfulde eller manglende afstemninger til dels kan skyldes uklarheder i instruksциrkułæret. Det kan anbefales, at kravene til dokumentation mv. præciseres, fx i en vejledning. Dette vil kunne medvirke til en forbedring af kvaliteten af afstemningerne. Det bør således specificeres, hvilket dokumentationsmateriale der skal foreligge, for at transaktions- og kontrolsporet er intakt, og herunder beskrives, hvilke specifikke oplysninger afstemninger skal indeholde, fx bilagsnummer, posteringsdato mv.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at styringen og procedurerne vedrørende afstemninger generelt bør styrkes.

Driftskonti

100. Det fremgår af tabel 12, at 80 % af de udvalgte institutioner foretog dokumenterede afstemninger af visse driftskonti, hvor kvaliteten af afstemningerne var tilfredsstillende. Endvidere fremgår det af tabellen, at 15 % udarbejdede afstemningerne mindre tilfredsstillende, og at 5 % var utilfredsstillende.

Af besvarelsen af spørgeskemaerne fremgik det, at 67 % af de udvalgte institutioner havde fremsendt en afstemning mellem Statens Centrale Regnskabssystem (SCR) og uddata fra Statens Centrale Lønssystem (SCL). I flere tilfælde var afstemningen dog ikke korrekt, eller institutionen havde oplyst, at afstemningen alene var blevet udført på Rigsrevisionens foranledning. 33 % oplyste, at afstemningen ikke blev udført.

En afstemning af uddata fra SCL til SCR-regnskabet skal bl.a. sikre, at der foretages en korrekt og herunder fuldstændig regnskabsaflæggelse. Herved sikres tillige, at det fornødne transaktionsspor er til stede. Løn udbetalt uden for SCL-systemet vil ligeledes fremgå af afstemningen og dermed medføre øget sikkerhed for, at denne løn bliver korrekt oplyst over for skattemyndighederne. I brugervejledningen fra Økonomistyrelsen fremtræder visse uddata som en mulighed for institutionen til at kontrollere og eventuelt afstemme de samlede posteringer, som er foretaget i bevillingsregnskabet og det interne regnskab.

Som eksempel kan nævnes, at en institution under Erhvervsministeriet opdagede en difference mellem SCL-uddata og SCR-regnskabet ultimo 1998, fordi institutionen, i forbindelse med den månedlige afstemningsprocedure, foretog en afstemning mellem SCL og SCR. Differencen var

opstået på grund af en forkert anvendt SCL-kode vedrørende modtagen refusion for puljejob.

Rigsrevisionen finder, at alle institutioner bør foretage disse afstemninger.

Ved besvarelsen af spørgeskemaerne fremgik det desuden, at 41 % af institutionerne udførte en beregning af størrelsen til sandsynliggørelse af salgs- og købsmomsen i forhold til det bogførte på kontiene refusionsberettiget købsmoms og den afregnede moms med Told- og Skattestyrelsen. Flere af institutionerne kunne imidlertid ikke dokumentere de udførte afstemninger. Desuden har enkelte institutioner anført, at afstemningerne alene blev udført som skøn, og andre oplyste, at afstemningen kun blev udført i forbindelse med årsafslutningen. 59 % oplyste, at afstemningen ikke blev udført.

En afstemning skal bl.a. sikre, at der foretages korrekt afregning af moms over for toldmyndighederne, samt at institutionernes udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms bliver korrekt korigeret i forbindelse med bevillingsafregningen i statsregnskabet og derved givet som en ekstra del af bevillingen. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at kun 41 % af institutionerne udfører afstemningen.

Ledelsens tilsyn

101. I forbindelse med ledelsens godkendelse af regnskaberne skal der føres kontrol med, at aktiver og passiver er regnskabsmæssigt afstemt, og at de har en rimelig størrelse. Det fremgår af tabel 12, at ledelsen kun i 46 % af institutionerne fulgte op på dette. 28 % udførte en mindre tilfredsstillende kontrol, mens 26 % var utilfredsstillende. Rigsrevisionen er bekendt med, at flere institutioner har benyttet sig af sin almindelige delegationsbeføjelse til at videregive opgaven. Rigsrevisionen forventer ikke, at ledelsen i forbindelse med godkendelsen af regnskabet foretager en detaljeret gennemgang af afstemninger og specifikationer for samtlige statuskonti mv. Ledelsen har dog stadig det overordnede ansvar for, at opgaven bliver løst på forsvarlig måde.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at ledelsens kontrol i forbindelse med godkendelsen af regnskaberne hos 54 % af institutionerne var mindre tilfredsstillende eller utilfredsstillende.

Af besvarelsen af spørgeskemaerne fremgik det, at ledelsen i 63 % af institutionerne ikke førte tilsyn med de foretagne afstemninger i forbindelse med godkendelsen af regnskabet. Der var således eksempler på, at ledelsen ikke opnåede kendskab til flere år gamle uafklarede regnskabsposter, opståede differencer i lønafstemninger, fejlagtige periodiseringer af indtægter i institutionerne, eller at der forekom forkert anvendte konti og registreringsregnskaber, der havde medført manglende udligning af kontiene. Ledelsen havde derved ikke mulighed for at foretage en opfølgning.

Herved sikrede ledelsen ikke, at årsregnskabet i disse institutioner blev udarbejdet under fornøden hensyntagen til tilgodehavender, forudbetalte og skyldige beløb mv.

Som et velegnet styringsredskab i forbindelse med godkendelse af regnskabet skal Rigsrevisionen fremhæve, at en udvalgt institution under By- og Boligministeriet udarbejdede et notat ved afrapportering til ledelsen i forbindelse med den månedlige godkendelse af områderegnskaberne. Ledelsens bemærkninger ved gennemgangen og bogholderiets svar på ledelsens forespørgsler på enkeltsager blev indarbejdet i notatet og anvendt ved opfølgningen.

Institutionsinstruks

102. Det fremgår af instrukscirkulærets indledning, at mere væsentlige fravigelser fra cirkulærets bestemmelser alene kan ske efter anvisning eller tilladelse fra Økonomistyrelsen, og at instrukserne skal godkendes af en overordnet myndighed.

I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse blev institutionsinstruksernes afsnit vedrørende bogholderiets afstemninger, kontroller mv. og aflæggelse af regnskaber sammenholdt til instrukscirkulærets bestemmelser. Det fremgår af tabel 12, at 82 % af instrukserne var udarbejdet i overensstemmelse med instrukscirkulæret, 10 % af instrukserne var mindre tilfredsstillende, mens 8 % var utilfredsstillende. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at instrukscirkulærets bestemmelser i 18 % af instrukserne var indarbejdet mangelfuldt eller slet ikke.

Rigsrevisionen konstaterede ved besvarelsen af spørgeskemaerne, at regnskaberne hos 21 % af institutionerne enten ikke var behørigt godkendt af ledelsen eller ikke var godkendt i henhold til instruks.

Sammenfatning

103. Sammenfattende må Rigsrevisionen konstatere, at procedurerne for de regnskabsmæssige afstemninger i forbindelse med regnskabsafslutningen i 1998 for 20 % af institutionerne ikke blev udført tilfredsstillende. Procedurerne bør i disse tilfælde forbedres. Ledelsens tilsyn med afstemningsmaterialet i forbindelse med godkendelse af regnskaberne bør opprioriteres. Herved vil der kunne opnås større sikkerhed for, at årsregnskabet vil give et retvisende billede. Det er tillige Rigsrevisionens opfattelse, at tilsynet med institutionsinstruksernes indhold fra overordnet myndigheds side kunne styrkes. Endelig synes der at være behov for en præcisering af enkelte punkter i instrukscirculæret og de tilknyttede vejledninger. Rigsrevisionen finder det dog positivt, at undersøgelsen viste, at institutionernes regnskabsmæssige kontrol for den overvejende del af institutionerne var tilfredsstillende.

Rigsrevisionens generelle indtryk fra revisionen af statens institutioner blev herved bekræftet. 15 % af institutionerne foretager ikke regelmæssige afstemninger af alle statuskonti, og kun ca. halvdelen af institutionerne foretager afstemning af både løn og moms. Dokumentation var i 36 % af institutionerne ikke tilstrækkelig. I 54 % af institutionerne blev ledelsens tilsyn i forbindelse med godkendelsen af regnskaberne vurderet som mindre tilfredsstillende eller utilfredsstillende.

Ministeriernes høringssvar

104. Udenrigsministeriet, Skatteministeriet, Indenrigsministeriet, Arbejdsministeriet, Forskningsministeriet og Trafikministeriet har i deres høringssvar tilkendegivet, at de generelt over for institutionerne har indskærpet overholdelse af regelsættet og herunder præciseret ledelsens tilsynsforpligtelse ved godkendelse af regnskaberne. Fødevareministeriet har i høringssvaret givet udtryk for, at ministeriet finder indholdet af vurderingen C, "Forholdsregler til opdagelse af fejl er ikke til stede eller fungerer ikke", som en hård bedømmelse, idet Fødevareministeriet er af den opfattelse, at der i institutionerne godt kan være skabt de nødvendige procedurer, der sikrer at fejl mv. opdages, uden at specificerede beholdningskonti hver måned forelægges ledelsen. Miljø- og Energiministeriet har i høringssvaret haft en ræk-

ke kommentarer til bidraget. Rigsrevisionen har i en skrivelse til ministeriet redegjort for forholdene, hvorefter ministeriet har meddelt, at ministeriet ikke har yderligere bemærkninger til det fremsendte.

Finansministeriet har i sit svar anført, at ministeriet er enig med Rigsrevisionen i, at den regnskabsmæssige kontrol er en vigtig del af den samlede regnskabsaflæggelse, da kontrollen medvirker til at sikre, at regnskaberne giver et retvisende billede af institutionernes økonomiske aktiviteter. Det er derfor også vigtigt, at der foretages det fornødne ledelsesmæssige tilsyn med denne kontrol.

Finansministeriet oplyser tillige, at ministeriet bl.a. til understøttelse af indførelsen af nye økonomisystemer i staten (Navision Stat) har igangsat en revision af regnskabsbekendtgørelsen. Det påtænkes i den forbindelse at ændre de gældende bestemmelser om regnskabsgodkendelse, så den årlige regnskabsgodkendelse skal ske via udfærdigelsen af en ledelseserklæring, hvoraf det bl.a. skal fremgå, om der er gennemført de fornødne kontroller og afstemninger af regnskabet. Et af formålene med denne ledelseserklæring er således at sikre, at der er tilstrækkelig ledelsesmæssig bevågenhed omkring regnskabsgodkendelsen.

Der påregnes herudover foretaget visse ændringer i de nuværende regler for udarbejdelse af institutionsinstrukser, så der fremover både skal udarbejdes en mere overordnet virksomhedsinstruks, der beskriver, hvorledes regnskabsvæsnet koordineres inden for de enkelte virksomheder/institutioner, og regnskabsinstrukser, der konkret beskriver, hvorledes regnskabsvæsenet er tilrettelagt i den enkelte institution.

Endelig oplyser Finansministeriet, at opdelingen af de nuværende institutionsinstrukser på henholdsvis virksomheds- og regnskabsinstrukser også forventes at medvirke til at sikre en større ledelsesmæssig bevågenhed omkring regnskabsaflæggelsen.

I tilknytning til den nye regnskabsbekendtgørelse vil der herudover i den Økonomisk Administrative Vejledning blive optaget særskilt uddybende vejledning til de enkelte bestemmelser i bekendtgørelsen, herunder også en nærmere beskrivelse af de forhold man bør være særskilt opmærksom på i forbindelse med afstemning af statuskonti mv.

De øvrige ministerier har ikke haft bemærkninger.

Afsluttende bemærkninger

105. Rigsrevisionen finder det positivt, at flere ministerier har tilkendegivet, at de har indskærpet regelsættets overholdelse over for institutionerne.

Rigsrevisionen finder det endvidere tilfredsstillende, at Finansministeriet har sat initiativer i gang for at medvirke til at sikre en større ledelsesmæssig bevågenhed omkring regnskabsaflæggelsen.

Rigsrevisionen finder det imidlertid væsentligt, at forbedringerne i procedurerne bliver foretaget snarest muligt, så alle institutioner vil være i stand til at opfylde Finansministeriets krav, da afstemning af statuskonti mv. er en af forudsætningerne for, at der kan udarbejdes retvisende regnskaber.

B. Fonde

Indledning, afgrænsning og definitioner

Indledning og afgrænsning

106. I forbindelse med bevillingskontrollen for 1998 har Rigsrevisionen gennemgået og analyseret det bevillings- og forvaltningsretlige grundlag og den regnskabsmæssige behandling af en række forskellige fonde, som Rigsrevisionen reviderer fuldt ud eller alene udøver forvaltningsrevision af.

Formålet med gennemgangen har været at undersøge, om og hvordan fonde optages i statsregnskabet, om dette har betydning for saldoen på statens drifts-, anlægs- og udlånsregnskab (DAU-saldoen) og statens status, og at vurdere, om den regnskabsmæssige behandling af fondene er hensigtsmæssig, herunder om der er forskelle i behandlingen, og om der i så fald er begrundelser herfor.

Statslige ”fonde” har navnlig interesse på grund af statens betydelige økonomiske engagement heri og/eller på grund af de særlige opgaver, som staten har overladt til sådanne – ofte selvstændige – fonde at udføre.

Rigsrevisionen har i forbindelse med undersøgelsen gennemgået publikationen ”Fonde med offentlig interesse”, der er udarbejdet af Finansministeriet, Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Økonomiministeriet i september 1998. Der er i publikationen lagt op til en udformning af en fondspolitik på grundlag af de overvejelser om samfundsøkonomiske og statsfinansielle hensyn, som ministeriernes gennemgang af forskellige typer fonde har givet anledning til. Arbejdet er ikke afsluttet.

107. Rigsrevisionen har gennemgået 10 fonde inden for 4 typer af fonde. Opdelingen i typer er sket ud fra optagelsen i statsregnskabet. De 4 typer fonde er:

1. Fonde, der er optaget i statsregnskabet som ”særlige fonde”. Her er gennemgået:
 - Danmarks Erhvervsfond (Erhvervsministeriet)
 - Den Sociale Pensionsfond (Socialministeriet og Finansministeriet).

2. Fonde, der er optaget i statsregnskabet (anlægsaktiver) som indskud eller udlån og tilgodehavender. Rigsrevisionen har gennemgået:
 - Danmarks Grundforskningsfond (Forskningsministeriet)
 - VækstFonden (Erhvervsministeriet)
 - Investeringsfonden for Vækstmarkeder, IFV (Erhvervsministeriet).
3. Fonde, der er optaget i statsregnskabet som anden bevilling eller reservationsbevilling. Her er gennemgået:
 - Arbejdsmarkedsfondene (Finansministeriet, Skatteministeriet, Arbejdsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet)
 - Investeringsfonden for Østlandene (Udenrigsministeriet).
4. Fonde, der ikke eller kun delvis er optaget i statsregnskabet. Rigsrevisionen har gennemgået:
 - Sygekassernes Helsefond (Socialministeriet og Sundhedsministeriet)
 - Lønmodtagernes Garantifond (Arbejdsministeriet og Skatteministeriet)
 - Arbejdsmarkedets Feriefond (Arbejdsministeriet).

Fondene er udvalgt på grund af deres væsentlige finansielle betydning eller fordi de har stor statslig interesse i øvrigt. Fondene på boligområdet er udeladt af undersøgelsen, bl.a. fordi området er særlig komplekst, og fordi Rigsrevisionen inden for de seneste år har afgivet beretning om boligområdet.

Definitioner

108. Fondebegrebet anvendes i almindelighed i situationer, hvor der oprettes et selvstændigt retssubjekt til opfyldelse af nogle angivne formål, fx erhvervsmæssige, almennyttige eller andre formål, der er nærmere fastsat i en vedtægt/fundats. Det er herved forudsat, at ”fonden” har egen kapital, som ikke kan anvendes til andre formål end angivet. Midler ydet til fonden skal således være uigenkaldeligt adskilt fra stifterens (respektive tilskudsydere) formue og rådighed. Disse fonde er ofte oprettet alene på

grundlag af vedtægt/fundats, dvs. på et privatretligt grundlag.

Fonde, der opfylder disse kriterier, vil normalt være omfattet af fondslovgivningen, dvs. enten lov om erhvervsdrivende fonde eller lov om fonde og visse foreninger. Denne lovgivning er normerende for disse fonde og i de fleste tilfælde ufravigelig, men tilsynet med fondene (fondsmyndigheden) kan dog i visse tilfælde træffe afvigende afgørelse. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen er fondsmyndighed for så vidt angår de erhvervsdrivende fonde, mens Civilretsdirektoratet er fondsmyndighed vedrørende andre fonde og foreninger.

109. Fonde mv., hvor grundlaget for oprettelsen og fondenes selvstændighed ligner det, der er beskrevet foran, er ikke omfattet af de nævnte fondslove, når selve oprettelsen er sket ved eller i henhold til lov eller ved mellemfolkelig overenskomst med anden stat, og når de er undergivet tilsyn af en af staterne.

De fonde/selvejende institutioner, som Rigsrevisionen har udvalgt til nærmere undersøgelse, er fonde, der er oprettet på et offentligretligt grundlag, dvs. ved eller i henhold til lov. Det er karakteristisk, at sådanne fondes formue ganske vist er adskilt fra stifterens (statens), men ofte ikke endeligt og på afgørende måde, som det er tilfældet for fonde, der er oprettet på et privatretligt grundlag.

Oversigt over fondenes etableringsgrundlag mv. samt revisionsforholdene

110. Rigsrevisionen har for hver udvalgt fond foretaget en kortlægning af fondens retlige grundlag mv.

Tabel 13. Fondenes etableringsgrundlag mv.

Fondens navn	Etableringsgrundlag	Statsligt indskud (mio. kr.)	Statsligt tilskud	Optaget i statsregnskabet
Danmarks Erhvervsfond	Lov 145 af 4/4 1960, lov 185 af 23/3 1992	Ca. 200	Underskudsdekning i henhold til statslig garanti/kaution	Ja
Den Sociale Pensionsfond	Lov 270 af 4/6 1970, lov 521 af 28/10 1981 med ændringer	Formue opsamlet på grundlag af opkrævede særlige bidrag i henhold til lov 270 af 4/6 1970	Kun hvis nødvendigt på grund af udbetaling af pensionsforbedringer i henhold til anden lovgivning	Ja
Danmarks Grundforskningsfond	Lov 409 af 6/6 1991 + Fundats	2.000	Nej	Kun i status (post 22)
VækstFonden	Lov 937 af 27/ 12 1991 med ændringer	2.000	Nej	Kun i status (post 22)
Investeringsfonden for Vækstmarkeder	Lov 379 af 22/5 1996 + vedtægter	100	Nej	Kun i status (post 22)
Arbejdsmarkedsfondene	Lov 448 af 30/6 1993	Nej	Ja, hvert år (ca. 2,1 mia. kr. i 1998)	Ja
Investeringsfonden for Østlandene	Lov 828 af 19/12 1989 + vedtægt	40	Ja	Kun i status (post 22)
Sygekassernes Helsefond	Lov 311 af 9/6 1971 + Fundats	Nej (indskud fra godkendte private sygekasser)	Nej	Nej
Lønmodtagernes Garantifond	Lov 116 af 13/4 1972 med ændringer	Nej	Ja, løbende bidrag til dekning af likviditetsunderskud	Nej
Arbejdsmarkedets Feriefond	Lov 268 af 22/5 1974 med ændringer + vedtægt	Ca. 73	Nej, dog indirekte i henhold til ferieloven	Nej

Af **tabel 13** fremgår, at fondene er etableret ved lov, om fondene har modtaget statslige indskud og/eller løbende tilskud, og om fondenes regnskaber er optaget i statsregnskabet.

Fondene er oprettet i perioden 1960-1996, og fondenes virksomhed er reguleret ved lov og i visse tilfælde ved vedtægter/fundatser.

De fleste af fondene har modtaget indskud, mens ca. halvdelen modtager statslige tilskud. Ca. 1/3 er optaget fuldt ud i statsregnskabet, ca. 1/3 er kun optaget i status, og ca. 1/3 er ikke optaget i statsregnskabet.

111. I **tabel 14** er givet en oversigt over revisionsforholdene for fondene.

Tabel 14. Fondenes revision

Fondens navn	Revision	Hjemmel
Danmarks Erhvervsfond	Rigsrevisionen	Rigsrevisorloven
Den Sociale Pensionsfond	Rigsrevisionen og Nationalbankens revision	Rigsrevisorloven
Danmarks Grundforskningsfond	Rigsrevisionen og en statsautoriseret revisor	Lov om Danmarks Grundforskningsfond
VækstFonden	Rigsrevisionen og en statsautoriseret revisor	Lov om Vækstfonden
Investeringsfonden for Vækstmarkeder	Rigsrevisionen	Rigsrevisorloven
Arbejdsmarkedsfondene	Rigsrevisionen	Rigsrevisorloven
Investeringsfonden for Østlandene	Rigsrevisionen	Rigsrevisorloven
Sygekassernes Helsefond	Rigsrevisionen	Fondens fundats
Lønmodtagernes Garantifond	To statsautoriserede revisorer	Lov om ATP, der regulerer revisionsforholdene for LG
Arbejdsmarkedets Feriefond	To revisorer, hvoraf den ene statsautoriseret revisor	Ferieloven og fondens vedtægter

Af tabel 14 fremgår, hvem der reviderer fondene. Det fremgår endvidere med hvilken hjemmel dette sker. Hjemmelen kan være rigsrevisorloven, anden lovgivning, vedtægter eller fundats.

Rigsrevisionen kan i alle fondene udføre forvaltningsrevision i henhold til rigsrevisorlovens § 4, jf. § 6. Der er indgået revisionsaftaler i henhold til rigsrevisorlovens § 9 vedrørende Den Sociale Pensionsfond, Investeringsfonden for Vækstmarkeder og Investeringsfonden for Østlandene.

De anvendte regnskabsregler for de udvalgte fonde mv. og konsekvenserne heraf for statsregnskabet

112. Rigsrevisionen har for hver af fondene gennemgået oprettelsesgrundlaget (lov- og finansieringsgrundlag), formålet med fondsoprettelsen, betingelser og regler for regnskabsaflæggelsen og ændringer i grundlaget og reglerne for fondene. Ligeledes er konsekvenserne for statsregnskabet af den regnskabsmæssige behandling gennemgået.

Tabel 15. Regnskabsmæssige oplysninger mv. for fondene

Fondens navn	Under-/overskud i 1998	Egenkapital ultimo 1998	Påvirkning af DAU og/eller status	Bemærkninger til den regnskabsmæssige behandling
	----- Mio. kr. -----			
Danmarks Erhvervsfond	÷56	516	Negativ	Ingen bemærkninger
Den Sociale Pensionsfond	1.300 ¹⁾	147.000	Positiv	Ingen bemærkninger
Danmarks Grundforskningsfond	÷51	2.625	Negativ	Forslag til ændret kontering
VækstFonden	59	2.538	Negativ	Forslag til ændret kontering
Investeringsfonden for Vækstmarkeder	1	101	Negativ	Forslag til ændret kontering
Arbejdsmarkedsfondene	÷2.000 ²⁾	³⁾	Negativ, jf. note 2	Forslag om specifikation
Investeringsfonden for Østlandene	÷6	1.251	Negativ	Forslag til ændret kontering
Sygekassernes Helsefond	5	625	Nej	Ingen bemærkninger
Lønmodtagernes Garantifond	2	24	Negativ	Ingen bemærkninger
Arbejdsmarkedets Feriefond	51	445	Positiv	Uigennemskuelig regnskabspraksis
¹⁾ Efter fradrag af realrenteafgift til staten på 3,7 mia. kr.				
²⁾ Anført som forskellen mellem indtægterne opført på § 34. Arbejdsmarkedsfonde og udgifterne på området, som opført under Arbejdsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet.				
³⁾ For Arbejdsmarkedsfondene er det på grund af fondenes karakter ikke meningsfyldt at angive oplysning om egenkapital.				

113. Fondenes regnskabsmæssige resultat (over- eller underskud) i 1998 fremgår af **tabel 15**, ligesom fondenes egenkapital er angivet.

Det fremgår endvidere af tabel 15, at regnskabsaflæggelsen har påvirket statsregnskabets drift og/eller status, bortset fra Sygekassernes Helsefond.

Påvirkning af statsregnskabet

114. I de fleste tilfælde er påvirkningen af statsregnskabet sket i forbindelse med statens kapitalindskud og/eller løbende statstilskud. Dette gælder *Danmarks Grundforskningsfond*, *VækstFonden*, *Investeringsfonden for Vækstmarkeder*, *Investeringsfonden for Østlandene* og *Lønmodtagernes Garantifond*, hvor påvirkningen har været negativ.

Danmarks Erhvervsfonds virksomhed har påvirket statsregnskabets DAU-saldo og status negativt på grund af negative driftsresultater.

For *Arbejdsmarkedets Feriefond* har der været tale om såvel en engangsindtægt som løbende indtægter for staten, som har påvirket DAU-saldoen og status (indirekte) positivt.

Den Sociale Pensionsfonds virksomhed har i en årrække påvirket DAU-saldoen positivt, bl.a. som følge af statens opkrævning af realrenteafgift hos fonden.

Arbejdsmarkedets fondenes etablering medførte betydelige omlægninger mellem de rent skattefinansierede udgifter vedrørende arbejdsmarkedsordningerne og den indførte bidragsfinansiering over § 34, som trådte i stedet. En egentlig ændret påvirkning af DAU-saldoen kan ikke påvises i den forbindelse. Der er ingen indvirkninger på statens status, da det ikke er forudsat, at der skal opgøres et egentligt resultat i fonden til eventuel videreførelse i følgende år, og da der ikke i fonden er aktiver og passiver. Derimod fremgår det af note 2 til tabel 15, at udgifterne til dette område overstiger indtægterne opført på § 34.

Endelig er *Sygekassernes Helsefond* den eneste fond, hvis virksomhed og regnskabsaflæggelse har været neutral i relation til statsregnskabet.

Den regnskabsmæssige behandling

115. Rigsrevisionen finder generelt den regnskabsmæssige behandling af fondene hensigtsmæssig og Rigsrevisionen har ikke haft særlige bemærkninger vedrørende *Danmarks Erhvervsfond*, *Den Sociale Pensionsfond*, *Sygekassernes Helsefond* og *Lønmodtagernes Garantifond*.

Den Sociale Pensionsfond er dog også behandlet i anden sammenhæng, jf. afsnit III.C og afsnit IV.K.

116. For *Danmarks Grundforskningsfond*, *Vækstfonden*, *Investeringsfonden for Vækstmarkeder* og *Investeringsfonden for Østlandene* gælder, at statens indskud i fondene er opført i statsregnskabets statuspost nr. 22. Anlægsaktiver (Udlån og tilgodehavender). Dette er i overensstemmelse med den gældende statsregnskabslov. Efter Rigsrevisionens opfattelse ville det umiddelbart være mere logisk, hvis indskuddet var opført under statuspost nr. 23. Anlægsaktiver (Værdipapirer), hvilket dog må forudsætte,

at der udstedes et indskuds- eller kapitalbevis for det foretagne indskud.

Spørgsmålet har været rejst over for Finansministeriet.

Finansministeriet har over for Rigsrevisionen oplyst, at når der ikke er sket den af Rigsrevisionen foreslåede bogføring under statuspost nr. 23 skyldes det netop, at der ikke i forbindelse med kapitalindskuddet er erhvervet et indskuds- eller kapitalbevis for de foretagne indskud. Hvis der fremover måtte foreligge de nævnte beviser hos de pågældende ressortministerier, vil kapitalindskuddene kunne bogføres som foreslået. I forbindelse med det videre arbejde med anbefalingerne i en rapport fra udvalget om statens status, jf. pkt. 74, vil Finansministeriets overveje, om der fremover kan foretages en særlig udskillelse af denne type kapitalindskud.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

117. For *Arbejdsmarkedsfondene* gælder, at fondene (Dagpengefondens, Aktiveringsfondens og Sygedagpengefondens) ikke er fonde i privatretlig eller offentligretlig forstand. De er heller ikke organisatorisk eller økonomisk adskilt fra staten.

Der findes ingen specifikation i statsregnskabet, som sammenholder indtægter og udgifter vedrørende arbejdsmarkedsordningerne. Rigsrevisionen er bekendt med, at en sådan specifikation ikke er obligatorisk, hverken bevilnings- eller regnskabsretligt.

I 1998 udgjorde de samlede indtægter ca. 62,5 mia. kr., mens udgifterne fordelt på de forskellige ordninger i alt var ca. 2 mia. kr. højere. Dette fremgår kun indirekte af statsregnskabet for 1998, mens en egentlig oversigt først findes i finanslovsforslaget for 2000 under § 34. Arbejdsmarkedsfonde, konto 34.11.

Selv om en oversigt ikke er obligatorisk, finder Rigsrevisionen det af hensyn til informationsværdien hensigtsmæssigt, såfremt der fx i statsregnskabets budget- og regnskabsspecifikation til § 34 eller på anden tydelig måde i statsregnskabet samlet blev vist hovedposterne for alle udgifter, der finansieres af indtægterne under § 34. Specifikationsniveauet bør svare til det, som fremgår af opgørelsen i finanslovsforslaget til § 34. Herved vil regnskabslæseren direkte kunne sammenholde alle indtægter og ud-

gifter, der er relateret til dette meget væsentlige statslige område.

Regnskabslæseren må under den gældende ordning selv finde og sammenstille driftsregnskabstallene vedrørende arbejdsmarkedsforanstaltninger. Det indebærer, at man først i anmærkningerne til § 34 i forslag til finanslov og forslag til tillægsbevillingslov skal finde ud af på hvilke konti, der afholdes udgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger. Herefter må man finde udgifterne på den lange række hovedkonti i regnskaberne for henholdsvis Arbejdsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet og Kulturministeriet.

Alternativt må regnskabslæseren afvente fremsættelsen af finanslovforslaget for året 2 år efter det aktuelle år, dvs. til ultimo august året efter regnskabsåret, hvor regnskabstallene så fremgår i forslaget til § 34, jf. foran.

Finansministeriet har oplyst, at specifikationen i finanslovforslagets anmærkninger til § 34 både har betydning for og tillige er en forudsætning for fastsættelsen af størrelsen af arbejdsmarkedsbidraget. Ministeriet har med henvisning hertil anført, at man ikke finder grundlag for at udarbejde en specifikation, som foreslået af Rigsrevisionen. Ministeriet har endvidere henholdt sig til Rigsrevisionens bemærkning om, at der hverken bevillings- eller regnskabsretligt kræves en sådan specifikation.

Rigsrevisionen finder imidlertid fortsat, at en specifikation som den foreslåede vil forøge informationsværdien af statsregnskabet.

118. For så vidt angår den anvendte regnskabspraksis for *Arbejdsmarkedets Feriefond* fremgår det af fondens årsregnskab, at: ”Udlån til ferieformål er optaget til nominel værdi. Med udgangspunkt i lånenes markedsværdi foretages en værdiregulering med årets udbetalte beløb med fradrag af erlagte afdrag og indfrielse, hvilket beløb udgiftsføres i resultatopgørelsen. Den samlede hensættelse til værdiregulering af udlån svarer til fondens nominelle udlån.”

Der er ikke nærmere redegjort for, hvordan lånenes markedsværdi fremkommer. Den nævnte modregning af erlagte afdrag og indfrielse vedrørende ældre lån i udbetalte nye lån fremgår derimod af noterne til regnskabet.

Rigsrevisionen finder ikke den anvendte regnskabspraksis tilstrækkelig klar.

På baggrund af størrelsen af lånene (nominelt 1,9 mia. kr.) og deres nedskrivning til markedsværdien 0 kr., finder Rigsrevisionen, at en opdeling af lånene i forskellige kategorier, fx i overensstemmelse med lånedokumenternes angivelse af forrentning og afdragsvilkår, ville være mere oplysende og hensigtsmæssig.

Sammenfatning

119. Rigsrevisionens undersøgelse af fondene har vist, at der ikke er bemærkninger til 4 af fondene, *Danmarks Erhvervsfond*, *Den Sociale Pensionsfond*, *Sygekassernes Helsefond* og *Lønmodtagernes Garantifond* i relation til den regnskabsmæssige behandling og optagelsen i statsregnskabet.

For *Danmarks Grundforskningsfond*, *Vækstfonden*, *Investeringsfonden for Vækstmarkeder* og *Investeringsfonde- ne for Østlandene* har Rigsrevisionen alene haft bemærkninger af regnskabsteknisk karakter.

For *Arbejdsmarkedsfondene* (Dagpengefond, Aktivitetsfonden og Sygedagpengefond) er det Rigsrevisionens opfattelse, at sammenhængen mellem fondens udgifter og indtægter bør specificeres og fremgå af statsregnskabet for at øge informationsværdien.

For *Arbejdsmarkedets Feriefond* finder Rigsrevisionen, at der bør anvendes en mere klar regnskabspraksis.

Alt i alt finder Rigsrevisionen, at den regnskabsmæssige behandling af fondene er hensigtsmæssig og velbegrundet.

C. Forvaltningen af statsgælden og Den Sociale Pensionsfond

a. Indledning

120. Dette bidrag er udarbejdet på baggrund af Rigsrevisionens revision af statsgælden og Den Sociale Pensionsfond, herunder tilsynet med den interne revision på disse områder, med henblik på at beskrive, hvordan forvaltningen af områderne har fungeret i de seneste år. Endvidere orienteres om indførelsen af ændrede regnskabsprincipper for områderne, ligesom konsekvenserne heraf for statsregnskabet for 1998 omtales.

Gennemgangen er i øvrigt struktureret sådan, at afsnit b beskriver hjemmelsgrundlaget vedrørende forvaltningen af statsgælden og Den Sociale Pensionsfond. I afsnit c omtales grundlaget for Rigsrevisionens revision og det overordnede resultat af tilsynet med den revision, der udføres af Nationalbankens revision vedrørende statsgælden og Den Sociale Pensionsfond. I afsnit d omtales Finansministeriets udarbejdelse af en regnskabsinstruks for områderne, mens der i afsnit e foretages en gennemgang af de væsentlige ændringer i regnskabsprincipperne for statsgælden og Den Sociale Pensionsfond, jf. Akt 203 14/5 1997. I afsnit f vurderes virkningerne af ændringerne af regnskabsprincipperne for statsregnskabet og Den Sociale Pensionsfond (1998-primoreguleringerne). I afsnit g beskrives det samlede resultat for statsregnskabet 1998 som følge af aflæggelsen af regnskabet efter de nye regnskabsprincipper, mens der i afsnit h foretages en tilsvarende beskrivelse vedrørende Den Sociale Pensionsfond. Endelig foretages i afsnit i en gennemgang af den samlede påvirkning af statens DAU-regnskab for 1998 som følge af ændringerne i regnskabsprincipperne. I afsnit j gives der en sammenfatning af Rigsrevisionens redegørelse.

b. Hjemmelsgrundlaget vedrørende forvaltningen af statsgælden og Den Sociale Pensionsfond

121. Finansministeren kan, i henhold til lov nr. 1079 af 22. december 1993 om bemyndigelse til optagelse af statslån, optage lån inden for et samlet gældsmaksimum på 950 mia. kr. I dette gældsmaksimum indgår den til enhver tid værende restgæld efter statslån optaget i henhold til gæl-

dende love om bemyndigelse til optagelse af indenlandske statslån og statslån i udlandet.

Loven giver tillige finansministeren mulighed for at opkøbe egne værdipapirer (statspapirer) og indgå aftaler om bytte af rente- eller valutabetalingsstrømme (swapaftaler) og andre finansielle transaktioner.

Endelig kan finansministeren fastsætte regler om salg, indskrivning og indfrielse af statsobligationer samt forlænge præmieobligationer.

122. Forvaltningen af Statsgælden og Den Sociale Pensionsfond varetages af Danmarks Nationalbank. For forvaltning af statsgælden sker dette ifølge en aftale mellem Finansministeriet og Nationalbanken. Aftalen, der har været gældende siden 1991, beskriver Finansministeriets ansvar for statens gældsforvaltning og låntagning, herunder relationerne til Folketinget. Arbejdsfordelingen medfører, at Nationalbanken ud over det praktisk administrative arbejde desuden har ansvaret for udarbejdelse af oplæg vedrørende den strategiske planlægning. Denne arbejdsfordeling medfører for så vidt angår den udenlandske låntagning en samordning mellem denne og den valutariske fordeling af Nationalbankens aktiver (valutareserven). Samtidig forestår Nationalbanken udarbejdelsen og offentliggørelsen af skønnet over statens månedlige betalinger.

Denne arbejdsfordeling, der har været i kraft siden 1. juli 1991, er blevet bekræftet ved en ny aftale fra juni 1999.

123. Fra Den Sociale Pensionsfonds oprettelse i 1970 forestod Nationalbanken administrationen af obligationsbeholdningen og senere beregningen af realrenteafgiften for fonden, hvorimod Finansministeriet havde ansvaret for bogføringen i forhold til statsregnskabet. Fra 1991 overtog Nationalbanken ligeledes fondens bogføring.

Fonden blev oprettet med henblik på ydelse af tillægspension til personer, der oppebar folke-, invalide- eller enkepension. I 1980'erne blev "tillægspension" ændret til "pensionsforbedringer", og personkredsen blev udvidet til at omfatte personer, der har ret til social pension eller del-pension.

Til udmøntning af de løbende opgaver er der udarbejdet et reglement, senest af 26. juni 1997, vedrørende bestyrel-

sen af Den Sociale Pensionsfond. Reglementet foreskriver, at der nedsættes et udvalg med repræsentanter for Socialministeriet, Finansministeriet og Nationalbanken, som skal afholde møder med regelmæssige mellemrum. Reglementets bestemmelser kan ændres af socialministeren og finansministeren efter forhandling.

124. Fondens midler skal nu primært placeres i statspapirer. For de realkreditobligationer, som findes i fondens beholdning, kan der ske omlægning til statspapirer. En eventuel omlægning skal søges gennemført på en sådan måde, at der ikke som følge af omlægningen sker væsentlige ændringer i renteforskellen mellem realkreditobligationer og statspapirer. Under disse forudsætninger skal der tilstræbes en så god forrentning som mulig under hensyntagen til de samlede statsfinansielle konsekvenser af fondens dispositioner.

Hvert år overfører fonden a conto beløb til Socialministeriet modsvarende udgifter til pensionsforbedringer, der forventes i finansåret med henvisning til fondens formål, og som har hjemmel i en række pensionsforbedringslove.

c. Rigsrevisionens revision og tilsyn

125. Rigsrevisor har indgået en aftale i henhold til rigsrevisorlovens § 9 med finansministeren om, at der foretages revision af statsgældens område i samarbejde med en intern revision. Den seneste aftale fra december 1997 dækker perioden frem til 1. januar 2000.

Rigsrevisor har med samme hjemmel indgået en aftale med socialministeren og finansministeren om tilsvarende samarbejde om revisionen af Den Sociale Pensionsfond, som er en særlig fond i bevillings- og regnskabsmæssig henseende. Denne aftale fra maj 1997 dækker ligeledes perioden frem til 1. januar 2000.

Begge aftaler er endvidere tiltrådt af Danmarks Nationalbank.

Aftalerne er ultimo 1999 forlænget for perioden 2000-2003.

126. Af aftalerne fremgår, at den interne revision består af Nationalbankens interne revision og bankens 2 valgte statsautoriserede revisorer, efterfølgende benævnt Nationalbankens revision. Samarbejdet mellem Rigsrevisionen

og Nationalbankens revision blev beskrevet i bevillingskontrolberetningen for 1997, pkt. 11.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Nationalbankens revision udfører en god og veldokumenteret revision.

d. Finansministeriets udarbejdelse af en regnskabsinstruks for områderne

127. Ved overflytningen af den sidste del af statsgældsadministrationen (udenlandske lån) til forvaltning i Danmarks Nationalbank, blev der udarbejdet et bilag af 6. maj 1991 til optagelse i Budgetdepartementets institutionsinstruks vedrørende regnskabsvæsenets tilrettelæggelse. Der var ikke tale om en instruks i gængs forstand, men nærmere en aftale om arbejdsfordeling.

128. Rigsrevisionens revision i 1992 viste en række uhenigtsmæssigheder i både ministeriets tilsyn og den regnskabsmæssige behandling hos statsgældsadministrationen, som ikke udtømmende var behandlet i aftalen.

I 1993 indledte Rigsrevisionen derfor møder med Finansministeriet med henblik på ministeriets overvejelser om udarbejdelse af en egentlig instruks på området.

Ministeriets overvejelser resulterede i 1996 i, at ministeriet påbegyndte et udredningsarbejde for at sikre en bedre rapportering om statsgælden i statsregnskabet. Da de ønskede tilretninger bl.a. ville betyde en væsentlig ændring i den fremtidige regnskabsmæssige behandling af både renter og emissionskurstab, skulle forslaget først godkendes af Folketingets Finansudvalg.

Finansministeriet tilkendegav derfor over for Rigsrevisionen, at ministeriet først efter Finansudvalgets godkendelse af de nye regnskabsprincipper ville påbegynde en omskrivning af det hidtidige regelsæt til en egentlig instruks. Rigsrevisionen havde ingen bemærkninger hertil.

129. Ved Akt 203 14/5 1997 tiltrådte Folketingets Finansudvalg, at en række ændringer af regnskabsprincipperne fandt sted på statsgældsforvaltningens og Den Sociale Pensionsfonds områder. Ændringerne trådte i kraft med virkning fra finansåret 1998.

130. Finansministeriet har ansvaret for regeludstedelse på dette område. I perioden frem til foråret 1999 udarbejdede

Finansministeriet i samarbejde med Nationalbanken en ny regnskabsinstruks vedrørende statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond. Opbygningen af den nye regnskabsinstruks er informativ og systematisk og i overensstemmelse med Finansministeriets generelle regelsæt. De enkelte opgaver er omtalt med henvisning til bilag eller Nationalbankens interne regler. Udkast til instruks, der trådte i kraft i juni 1999, blev sendt til orientering for Rigsrevisionen i flere omgange i den nævnte periode.

En række forhold adskiller området i forhold til de områder, Finansministeriets generelle instrukscirkulære primært er møntet på.

Disse er:

- Finansministeriet fastlægger alene den overordnede statsgældspolitik ved møder med Nationalbanken.
- Opgaven med låneoptagelse, -administration og -afvikling foretages af Nationalbanken. Der er således tale om en udlægning af statsopgaver, idet Nationalbanken ikke er en del af staten.
- Finansministeriet har af denne grund alene det overordnede tilsyn med den løbende regnskabsaflægning, selv om det formelt er Finansministeriet, der er den regnskabsansvarlige institution over for Folketinget.
- Det generelle instrukscirkulære, cirkulære nr. 232 af 20. december 1994, indeholder alene sporadiske regelsæt vedrørende forvaltning af lån, renter, emissions- og valutakursreguleringer mv., som udgør statsgældsforvaltningens kerneopgaver. Dette har medført, at Finansministeriet har måttet vurdere, hvorledes omtalen af disse forhold skulle medtages i instruks for statsgældsforvaltningen.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at instruks er dækkende og i øvrigt hensigtsmæssig.

e. Akt 203 14/5 1997 om ændringer i regnskabsprincipperne for statsgælden og Den Sociale Pensionsfond og konsekvenserne i statsregnskabet for 1998 af primoreguleringerne

131. Akt 203 14/5 1997 vedrørte gennemførelse af nye regnskabsprincipper for statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond med virkning fra den 1. januar 1998.

Der var primært tale om ændringer på følgende 5 områder:

- Ændring af udgiftsførslen af emissionskurstab/-gevinster til et matematisk, eventuelt lineært afskrivningsprincip over det enkelte finansår.
- Ændring af metoden til udgiftsførsel af renterne så der foretages renteperiodisering, således at statsregnskabet mere retvisende beskriver årets reelle renteudgift.
- Ændring af metoden vedrørende årets realiserede og urealiserede valutakursreguleringer til at blive ført som valutakursregulering under § 37 (vedrørende realiserede reguleringer) og direkte over statens balancekonto (vedrørende urealiserede reguleringer).
- Ændring af regelsættet vedrørende Den Sociale Pensionsfond, således at renteindtægterne ligeledes bliver periodiseret.
- Ændring af værdiansættelsen af obligationsbeholdningen i Den Sociale Pensionsfond således, at der sker en matematisk (eventuel lineær) fordeling af forskellen mellem købs- og indfrielseskurs over restløbetiden.

132. Finansministeriet anførte i aktstykket, at der kunne forekomme afvigelse vedrørende de anførte hovedregler, og at de foreslåede regnskabsprincipper ikke umiddelbart ville kunne finde anvendelse for alle typer af låneinstrumenter. Der forekom således finansielle låneinstrumenter, herunder såkaldte strukturerede lån, hvor eksempelvis den optjente renteudgift eller den matematiske kursopskrivning ikke veldefineret kunne henføres til en given periode. Finansministeriet angav samtidig, at problemstillingen var mindre væsentlig, da sådanne betalinger ville være fuldt afdækket af andre finansielle instrumenter fx swaps, men der ville, hvis der fremover forekom udækkede transaktio-

ner, blive foretaget skøn over de optjente udgifter/indtægter, så disse kunne henføres til en given regnskabsperiode.

133. For at undgå at gennemførelsen af de nye regnskabsprincipper fik teknisk betingede engangskonsekvenser på DAU-regnskabet i ikrafttrædelsesåret, henviste Finansministeriet til Budgetvejledningens (pkt. 44.2) adgang til, at sådanne ændringer direkte kunne optages som en note (primokorrektion) til statens balancekonto i det år, hvor ændringen blev gennemført. Konsekvensen af denne regel var, at driftsresultatet for 1998 (overgangsåret) og årene fremefter ville afspejle indtægterne og udgifterne, som om de foreslåede principper havde været gældende før 1998. Primokorrektionen afspejlede således forskellen mellem den regnskabsmæssige behandling af transaktioner, der er foretaget i 1997 og tidligere opgjort efter de gamle regnskabsprincipper og efter de nye regnskabsprincipper.

134. Finansministeriet oplyste i aktstykket, at dette konkret indebar, at der ville være emissionskurstab og -gevinster, der under de gældende regnskabsprincipper ville have været udgiftsført i løbet af en kortere eller længere periode, men som under det foreslående princip ikke ville blive udgiftsført over DAU, men direkte på statens balancekonto. Som eksempel blev nævnt, at et emissionskurstab på 7-8 mia. kr. vedrørende den indenlandske statsgæld således ikke ville blive udgiftsført over DAU.

På samme måde ville der være renteudgifter, nemlig renteperiodiseringen pr. 1. januar 1998, som ligeledes ville blive ført over balancekontoen i stedet for på DAU. Finansministeriet oplyste, at for den indenlandske gæld, modregnet renterne fra Den Sociale Pensionsfond, drejede det sig eksempelvis om et samlet beløb på ca. 10 mia. kr.

Principskiftet ville derimod ikke ændre statsgældens størrelse, da denne opførtes til nominel værdi.

135. Virkningen af det nye princip på statens DAU-saldo for 1998 og fremefter ville bestå af flere elementer. Isole-ret set ville DAU fremover blive forbedret af, at en del af den nuværende beholdning af emissionskurstab på statsgælden ikke ville blive udgiftsført som fordelt emissionskurstab, ligesom de periodiserede renteudgifter primo 1998 ikke ville blive udgiftsført. Modsat ville fremryknin-

gen af udgiftsførslen af de tilbageblevne emissionskursstab trække i den anden retning, ligesom realiserede valuta-kursstab/-gevinster fremover ville påvirke DAU-saldoen.

Endelig oplyste Finansministeriet, at XEU-lån, der hidtil var opført under indenlandsk gæld, ville blive optaget under udenlandsk gæld, jf. note 1 i tabel 9 i afsnit II.E. Endvidere ville oplysningerne vedrørende status blive forøget, og der ville i statsregnskabet under "Andre Garantier" blive oplyst om de specielle finansielle transaktioner, herunder swaps, terminskontrakter mv., som statsgældsforvaltningen havde indgået.

Gennemførelsen af principændringen

136. Aktstykket blev tiltrådt af Finansudvalget den 14. maj 1997, hvorfor Rigsrevisionen havde forventet, at statsgældsforvaltningen havde udarbejdet, kontrolleret og bogført primoreguleringerne i starten af 1998. I efteråret 1998 spurgte Rigsrevisionen Finansministeriet, hvorpå sagen beroede.

Såvel Finansministeriet som statsgældsforvaltningen (Nationalbanken) havde antaget, at den anden part skulle komme med et mere præcist udspil om det endelige regelsæt for gennemførelsen. Der blev herefter i december 1998 afholdt møder mellem disse parter for at løse de udestående problemer, men bogføringen blev først foretaget i februar 1999 (regnskabsperiode 14/1998).

Finansministeriet har hertil anført, at projekt "System Statsgæld", der skulle medvirke til at sikre overholdelse af de nye regnskabsprincipper, blev væsentligt forsinket. Finansministeriet har beklaget, at primokorrektionerne først blev bragt på plads i forbindelse med regnskabsafslutningen, men anfører samtidig, at registreringerne ikke har haft betydning for den løbende administration af området.

Rigsrevisionen er enig i, at registreringerne ikke har haft betydning for den løbende administration og tilslutter sig i øvrigt ministeriets beklagelse vedrørende de væsentlige forsinkelser med projekt "System Statsgæld."

f. Virkningerne af ændringerne af regnskabsprincipper for statsregnskabet og Den Sociale Pensionsfond (1998-primoreguleringer)

137. Principændringen medførte en væsentlig primoregulering, der blev medtaget som korrektion til statsregnskabet balancekonto pr. 1. januar 1998. Desuden har ændringen haft betydning for opstillingen og talstørrelserne for andre poster i statsregnskabet for 1998 i forhold til 1997, bl.a. vedrørende § 37. Renter.

Efterfølgende gennemgås virkningen for alle væsentlige poster, der er ændret, sammen med de kommentarer som revisionen har givet anledning til.

Primokorrekationer – emissionskurstab

138. Efter de hidtidige principper blev emissionskurstab/-gevinster fordelt i takt med afdragene på lånene. Efter det nye princip skal emissionskurstab/-gevinster fordeles, så de direkte henføres til den periode, lånet har været i kraft. Konkret skulle der anvendes et matematisk kursopskrivningsprincip, der indebar, at emissionskurstab/-gevinster, der i et givet år kunne henføres til et lån, fordeltes så det svarede til den årlige forrentning af lånet på optagelsestidspunktet.

Aktstykket gav samtidig tilladelse til at anvende et mere simpelt lineært fordelingsprincip, hvor emissionskurstab/-gevinster blot blev fordelt med lige store andele over lånets løbetid. For statsgældens vedkommende blev det lineære princip efterfølgende valgt af praktiske hensyn.

Ved revisionens gennemgang af den foretagne primokorrektion vedrørende emissionskurstab/-gevinster, blev det konstateret, at der var foretaget primokorrektion med ca. 13,1 mia. kr. vedrørende den indenlandske statsgæld og ca. 0,5 mia. kr. vedrørende den udenlandske statsgæld, der således ikke ville blive udgiftsført i DAU-regnskabet.

139. Rigsrevisionen har generelt ingen bemærkninger til de anvendte principper for de foretagne korrektioner, men noterede, at den samlede konsekvens af principændringerne på emissionskurstabene blev ca. 13,6 mia. kr., der blev ført direkte over statens balancekonto, som blev forringet hermed.

I aktstykket havde Finansministeriet oplyst, at der ville blive tale om, at emissionskurstab på 7-8 mia. kr. vedrørende den indenlandske gæld ikke ville blive udgiftsført (på DAU-regnskabet). Det endelige tal var som anført 13,1 mia. kr. eller mere end 5 mia. kr. større.

Finansministeriet har hertil oplyst, at den primære årsag til afvigelsen var, at der ved afgivelsen af det skøn, der er nævnt i aktstykket, ikke var taget hensyn til de udstedte serielån, da primokorrektionsbehovet herfor vurderedes som meget beskedent. Samtidig har ministeriet anført, at principperne for fordeling af emissionskurstabene først blev fastlagt i begyndelsen af 1999 i tilknytning til regnskabsafslutningen for 1998. Efterfølgende havde Finansministeriet konstateret, at serielånenes andel i de samlede primokorrekationer for fordelte emissionskurstab var væsentlig større end oprindeligt antaget.

Denne forklaring har Rigsrevisionen ingen kommentarer til, men bemærker, at ministeriets manglende hensyntagen til serielånene ved opgørelsen af korrektionsbehovet, fik direkte indflydelse på vurderingen af det samlede korrektionsbehov på dette område. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet burde have bestræbt sig på at få et fyldestgørende kendskab til sammensætningen af låneporteføljen og virkningen heraf set i relation til de foreslåede principændringer, respektive de eventuelle afvigelser, som kunne komme på tale, forud for forelæggelsen af Akt 203 for Finansudvalget.

[Primokorrekationer – periodisering af renterne på statsgælden pr. 1. januar 1998](#)

140. Som et led i de nye regnskabsprincipper skulle statsregnskabets § 37 vise de renter, som var påløbet i 1998 og ikke som hidtil alene de betalte renter i finansåret. Dette fandt sted ved, at der ud over årets betalte renter blev foretaget periodisering primo og ultimo finansåret af de renter, som var påløbet, men ikke betalt. Disse renter udgiftsførtes ultimo året, men indtægtsførtes igen primo det efterfølgende finansår, hvor de reelt betalte renter indgik i dette års konto for betalte renter.

Primoreguleringen vedrørende renterne betød, at det blev beregnet, hvad staten skyldte af renter fra sidste rentetermin i 1997 og frem til 31. december 1997. Beløbet blev udgiftsført som en primokorrektion på statens balan-

cekonto og modposteret på statuskontoen for Anden Langfristet Gæld. Herefter blev beløbet i statsregnskabet for 1998, som regnskabsprincippet foreskrev, igen indtægtsført under henholdsvis indenlandske og udenlandske renteudgifter.

141. Fordelingen af de skyldige renter på indenlandsk og udenlandsk gæld pr. 31. december 1997 fremgår af **tabel 16**.

Tabel 16. Skyldige renter pr. 31. december 1997

	Mia. kr.
Indenlandsk gæld	14,9
Udenlandsk gæld	2,6
I alt	17,5

142. Primokorrekktionerne viste, jf. tabel 16, at skyldige (periodiserede) renter vedrørende den indenlandske statsgæld androg ca. 14,9 mia. kr. som, modregnet tilgodehavende (periodiserede) renter for Den Sociale Pensionsfond, ca. 4,3 mia. kr., jf. efterfølgende herom, beløb sig til i alt netto 10,6 mia. kr. Statens balancekonto blev negativt påvirket med bruttobeløbet 14,9 mia. kr.

Finansministeriet havde i aktstykket oplyst, at principændringen ville medføre, at der ikke ville blive udgiftsført periodiserede renter på DAU-regnskabet for 1998, og at dette eksempelvis drejede sig om et beløb på samlet set ca. 10 mia. kr. for renteudgifterne på den indenlandske statsgæld, når der blev modregnet for (periodiserede) renteindtægter vedrørende Den Sociale Pensionsfond.

Der var således god overensstemmelse mellem de forventede og de faktiske tal.

143. Både primo og ultimo finansåret 1998 blev de skyldige renter modposteret på statuskontoen for Anden Langfristet Gæld. Posten vedrørte imidlertid alene en kortfristet periodeafgrænsningsposter, og det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at posten burde være optaget i statens status under kortfristet gæld, eventuelt som en særskilt post.

Finansministeriet er enig heri og oplyser, at skyldige (periodiserede) renter vil blive konteret som kortfristet gæld i statsregnskabet for 1999.

Valutakursreguleringer – realiserede og urealiserede kursgevinster mv.

144. Tidligere blev både de realiserede og de urealiserede valutakursgevinster ført direkte over statens balancekonto og indgik således ikke i DAU-regnskabet. I henhold til Akt 203 skulle realiserede valutakursreguleringer med virkning fra 1998 føres over DAU-regnskabet på § 37, hvorimod urealiserede reguleringer fortsat skulle føres over statens balancekonto.

Da valutakursreguleringerne blev opgjort ultimo året (i supplementsperiode 14/1998), har afstemningen af, hvad der var realiseret og urealiseret, været vanskelig. Samtidig blev afstemningen af posteringernes sammenhæng i statsregnskabet for 1998 vanskeliggjort ved placeringen af en ny konto under aktiverne i statsregnskabets status.

Den del der blev defineret som realiseret valutakursgevinst blev korrekt ført som indtægt under § 37.12.13. Realiserede valutakursreguleringer på den udenlandske statsgæld. Dette beløb udgjorde ca. 1,3 mia. kr.

145. De urealiserede valutakursgevinster/-tab skulle som hidtil alene konteres direkte på statens status. Rigsrevisionen konstaterede, at den urealiserede valutakursregulering pr. 31. december 1998 på 0,3 mia. kr. ikke blev ført direkte på status, idet beløbet tillige var posteret som indtægt under § 43.21.04. Statslånsoptagelse, ikke realiseret valutakursregulering, som derefter automatisk var blevet modposteret som et negativt aktiv (gæld) på statens status. Den foretagne bogføring finder Rigsrevisionen dels uhensigtsmæssig og dels ikke i overensstemmelse med det i aktstykket anførte.

Finansministeriet har oplyst, at ikke-realiserede valutakursreguleringer fra og med statsregnskabet for 1999 konteres direkte på status.

Primokorrektioner – Den Sociale Pensionsfond

146. På samme måde som for statsgælden medførte regnskabsprincipændringerne for Den Sociale Pensionsfond, at

der blev foretaget reguleringer vedrørende fondens status. Da fonden er defineret som en særlig fond med selvstændig regnskabsaflæggelse i statsregnskabet, er konsekvensen, at ændringerne alene er ført på fondens egenkapital.

Primokorrekktionerne begrundet i principændringen har medført, at fondens egenkapital steg med knap 5,5 mia. kr. fordelt med periodiserede tilgodehavende renter på 4,3 mia. kr. og kursopskrivninger af obligationsbeholdningen på godt 1,1 mia. kr.

Sammenfatning vedrørende primokorrekktioner

147. Fordelt på regnskabsposter blev påvirkningen af primokorrekktionerne fra både statsgælden og Den Sociale Pensionsfond følgende, jf. **tabel 17**.

Tabel 17. Samlet påvirkning af primokorrekktioner fra både statsgælden og Den Sociale Pensionsfond

	Den Sociale Pensions- fond	Statsgælden	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Emissionskurstab, indenlandsk statsgæld		13.115	13.115
Emissionskurstab, udenlandsk statsgæld		457	457
Emissionskurstab, genudlån		÷3	÷3
Emissionskurstab i alt		13.569	13.569
Renteperiodisering, inden- og udenlandsk statsgæld		17.511	17.511
			31.080
Renteperiodisering, obligationsbeholdning	÷4.304		÷4.304
Kursreguleringer, obligationsbeholdning	÷1.146		÷1.146
Påvirkning af pensionsfondens formue, i alt (positivt)	÷5.450		
Negativ påvirkning på statens balancekonto		31.080	
Ikke udgiftsførte beløb på DAU-regnskab			25.630

148. Statsgælden og Den Sociale Pensionsfond blev, som det fremgår af tabel 17, sammenlagt påvirket af primokorrekktioner på netto ca. 25,6 mia. kr., eller brutto på ca. 36,5 mia. kr. (31,1 mia. kr. + knap 5,5 mia. kr.). Pensionsfondens forbedring blev dog ikke ført som en primokorrekktion på statens balancekonto (egenkapital), men blev ført direkte under Kapitaler for særlige fonde. Statens balancekonto blev således påvirket negativt med i alt 31,1 mia. kr., der indgår under primokorrekktioner i statsregnskabet for 1998.

Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende primokorrek- tionerne

149. Principperne i primokorrekktionerne fulgte i det væsentligste forudsætningerne i aktstykket. Men der var dog en række forhold, der har givet Rigsrevisionen anledning til bemærkninger:

- Den konkrete gennemførelse af principændringerne, der skulle resultere i primoreguleringerne, skete langsomt, hvilket efter Rigsrevisionens opfattelse skyldtes, at Finansministeriet ikke fulgte området tilstrækkeligt tæt og over for Nationalbanken oplyste, hvorledes konteringerne skulle foretages.
- Et af de reguleringsbeløb, som blev nævnt i Akt 203, var blevet betydeligt fejlvurderet af Finansministeriet som følge af manglende hensyntagen til serielånene ved vurderingen af det samlede korrektionsbehov.
- Renteperiodiseringerne blev i statens status optaget som en langfristet gæld, selv om de som periodiseringsposter havde karakter af kortfristet gæld.
- Den urealiserede valutakursregulering blev ikke alene ført over statens balancekonto, som angivet i Akt 203, men ligeledes over § 43, hvilket bevirkede, at beløbet påvirkede statens status i form af et negativt aktiv.

g. Statsregnskabet for 1998 aflagt efter de nye regn- sksprincipper

150. Resultatopgørelsen og statsregnskabets opstilling vedrørende statsgælden og resultatet og egenkapitalopgørelsen i Den Sociale Pensionsfond blev i 1998 ændret på en række punkter som følge af de nye regnskabsprincipper. Den væsentligste ændring vedrørte § 37. Renter, men desuden blev enkelte af statuskontiene reguleret. Det drejede sig for statsgældens vedkommende om emissionskursstabene, der blev væsentligt formindsket, samtidig med, at der under Anden langfristet Gæld blev afsat skyldige renter.

Ændringer i statsregnskabets DAU-relaterede paragraffer

151. Hovedændringerne under § 37. Renter kan beskrives således.

Efter de gamle regnskabsprincipper ville statsregnskabet alene have været påvirket af de betalte renter. Fra 1998 indtægtsførtes de periodiserede renter pr. 1. januar 1998 og tilsvarende udgiftsførtes de periodiserede renter pr. 31. december 1998.

For den indenlandske gæld betød dette, at der efter det gamle princip skulle have været udgiftsført renter på 44,9 mia. kr., hvor der efter det nye periodiserede princip netto udgiftsførtes 44,4 mia. kr., med andre ord en formindskelse på 0,5 mia. kr. eller 1,1 %.

Tilsvarende for den udenlandske gæld betød dette, at der efter det gamle princip skulle have været udgiftsført renter på knap 5,5 mia. kr., hvor der efter det nye periodiserede princip netto udgiftsførtes 4,7 mia. kr., hvilket er en formindskelse på knap 0,8 mia. kr. eller 14,5 %.

152. Der blev i 1998 samlet udgiftsført Fordelte Emissionskurstab vedrørende den indenlandske statsgæld på knap 3,5 mia. kr., og godt 0,1 mia. kr. vedrørende den udenlandske statsgæld, i alt 3,6 mia. kr. Det kan ikke umiddelbart beregnes, hvor stor en afvigelse der er tale om, grundet de nye regnskabsprincipper vedrørende disse poster, men Finansministeriet skønner, at emissionskurstabene efter de tidligere gældende principper ville have andraget ca. 4,1 mia. kr. for så vidt angår den indenlandske statsgæld og ca. 0,3 mia. kr. vedrørende den udenlandske statsgæld. Sammenlagt ville emissionskurstabene således have andraget 4,4 mia. kr. Dette giver en mindre udgiftsførsel i 1998 på 0,8 mia. kr. (eller godt 18 %) fordelt med 0,6 mia. kr. på indenlandsk statsgæld og 0,2 mia. kr. på udenlandsk statsgæld.

153. Endelig indgår som noget nyt de Realiserede valutakursgevinster som en indtægt under renterne med ca. 1,3 mia. kr. Dette beløb skulle efter det gamle princip være ført direkte på statens balancekonto.

De foran beregnede/skønnede mindreudgifter samt den nævnte realiserede valutakursgevinst medførte, at statsregnskabets DAU-regnskab 1998 således blev forbedret

med i alt ca. 3,4 mia. kr. som følge af de ændrede regnskabsprincipper.

Hertil kommer virkningen på DAU af ændringen af regnskabsprincipper for Den Sociale Pensionsfond, som i alt beløb sig til en forringelse af DAU med 0,3 mia. kr., jf. afsnit h, så den totale forbedring af DAU-regnskabet i alt blev 3,1 mia. kr. Der henvises til [tabel 18](#).

[Ændringer i statsregnskabets §§ 40-43 vedrørende bevægelser på lån og genudlån](#)

154. Nedskrivningen af emissionskurstabene på § 41.11.01 er hovedsagelig en modkonto til § 37.11.11. Fordelte Emissionskurstab. Indtægtsførslen på denne konto blev ligeledes påvirket i nedadgående retning.

Som en konsekvens af det nye regnskabsprincip bogførtes modposterne til Skyldige og tilgodehavende renter på § 41.12.01.

§ 41 påvirkede ikke DAU-regnskabet.

155. Den Urealiserede Valutakursregulering (gevinst) blev ved en fejltagelse ført under § 43.21.04, jf. pkt. 145.

§ 43 påvirkede heller ikke DAU-regnskabet.

156. De øvrige bevægelser på § 40. Genudlån, § 42. Statsgældsafdrag og § 43. Statslånsoptagelse er ikke påvirket af regnskabsprincipændringerne.

[Ændring i statens statuskonti](#)

157. Principskiftet har medført følgende ændringer i statens status.

De samlede aktiverede emissionskurstab androg primo 1998 før regnskabsprincipændringerne 23,3 mia. kr. Som følge af disse ændringer faldt dette beløb med 13,6 mia. kr. til 9,7 mia. kr. eller med 58 %. Fra de 9,7 mia. kr. gik årets reelle nettoafgang på 4,2 mia. kr., der bestod dels af en tilgang/indtægtsførsel vedrørende nye emissionskurstab/gevinster, som ikke var påvirket af regnskabsprincipændringen, og dels en afgang/udgiftsførsel af fordelte emissionskurstab, hvor der, jf. tidligere, skete en fremrykning af tidspunktet for udgiftsførslen. Ved årets slutning udgjorde de samlede aktiverede emissionskurstab godt 5,5 mia. kr.

158. Som en konsekvens af bogføringen af de urealiserede valutakursreguleringer på § 43, blev beløbet på ca. 0,3 mia. kr. medtaget i status som et negativt aktiv (gæld).

Rigsrevisionen forventer med henvisning til Finansministeriets tilkendegivelse anført i pkt. 145, at denne post på § 43 ikke genfindes i statsregnskabet for 1999.

159. De periodiserede renteudgifter ultimo 1998 blev bogført under Anden langfristet gæld med ca. 16,3 mia. kr. Dette beløb vil blive indtægtsført under § 37. Renter primo 1999. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at posten bør medtages under statusgruppen Kortfristet gæld, hvilket Finansministeriet har erklæret sig enig i, jf. pkt. 143.

160. Selve statens gæld er ikke påvirket af regnskabsprincipændringerne. Vedrørende udviklingen i statsgælden henvises til afsnit II.E.

h. Ændringer vedrørende Den Sociale Pensionsfond

161. Den Sociale Pensionsfond optages sammen med de øvrige særlige fonde i statsregnskabets status med sin nettoformue (egenkapital). Da regnskaberne for disse fonde aflægges selvstændigt i statsregnskabet, optages nettoformuen med det samme beløb både under aktiver og passiver.

Ændringer i fondens driftsregnskab under § 37.51

162. Efter de gamle regnskabsprincipper skulle fondens regnskab alene have været påvirket af de i året indbetalte renter. Fra 1998 udgiftsførtes de periodiserede tilgodehavende renter pr. 1. januar 1998, og tilsvarende indtægtsførtes de periodiserede tilgodehavende renter pr. 31. december 1998.

For fonden betød dette, at der efter det gamle princip skulle have været indtægtsført renter på godt 10,9 mia. kr., hvor der efter det nye periodiserede princip netto indtægtsførtes knap 11,2 mia. kr., med andre ord en forøgelse af indtægten på godt 0,2 mia. kr., som DAU-regnskabet blev positivt påvirket med.

163. Under indtægten Fordelte Opkøbskurstab, der netto er en indtægt på 1 mia. kr., er der grundet det nye princip

modregnet matematiske nedskrivninger på grund af bl.a. løbetidsforkortelse med netto 0,5 mia. kr. Efter det gamle princip ville den samlede post således have været dette beløb højere, hvilket således har påvirket DAU-regnskabet negativt i 1998 med de nævnte 0,5 mia. kr.

Den samlede effekt på statsregnskabets DAU-poster blev hermed en forringelse på i alt 0,3 mia. kr.

164. Vedrørende fondens status er obligationsbeholdningen efter det nye regnskabsprincip primo opskrevet med godt 1,1 mia. kr. eller ca. 0,8 %. Modsvarende er der over årets drift modregnet den matematiske nedskrivning på netto 0,5 mia. kr. Den bogførte værdi af obligationsbeholdningen udgjorde ca. 142,7 mia. kr.

165. De periodiserede renteindtægter ultimo 1998, der var en konsekvens af det nye regnskabsprincip, blev i fonden bogført som Tilgodehavende renter med godt 4,5 mia. kr. Dette beløb vil blive udgiftsført igen primo 1999.

166. Fondens egenkapital (nettoformue) blev primo året opskrevet med i alt knap 5,5 mia. kr. som konsekvens af de nye regnskabsprincipper. Med tillæg af årets overskud på knap 1,3 mia. kr. udgjorde fondens bogførte formue 147,2 mia. kr.

Hvis obligationsbeholdningen var optaget til børskurserne ultimo 1998, ville formuen have været knap 17,2 mia. kr. større, eller 11,6 % mere end den bogførte værdi.

i. Den samlede påvirkning af statens DAU-regnskab for 1998 som følge af regnskabsprincipændringerne

Tabel 18. Samlet påvirkning på DAU-regnskabet for 1998

	Mia. kr.
Renteudgifter indenlandsk statsgæld, jf. pkt. 151	0,5
Renteudgifter udenlandsk statsgæld, jf. pkt. 151	0,8
Emissionskurstab, indenlandsk statsgæld, jf. pkt. 152	0,6
Emissionskurstab, udenlandsk statsgæld, jf. pkt. 152	0,2
Realiserede valutakursgevinster, jf. pkt. 153	1,3
Renteindtægter Den Sociale Pensionsfond, jf. pkt. 162	0,2
Opkøbskurstab mv. Den Sociale Pensionsfond, jf. pkt. 163	÷0,5
Samlet påvirkning	3,1

167. Af tabel 18 fremgår det, at de foretagne regnskabsprincipændringer sammenlagt har påvirket statens DAU-regnskab for 1998 i positiv retning, og de vil endvidere principielt påvirke de følgende års DAU-regnskab positivt. Med anvendelse af Finansministeriets skøn vedrørende emissionskurstabene kan det opgøres, at DAU-regnskabet for 1998 sammenlagt er blevet påvirket positivt med 3,1 mia. kr., jf. tabel 18.

j. Sammenfatning

168. Rigsrevisionens revision og tilsynet med den interne revision har vist, at Nationalbankens revision er god og veldokumenteret.

Fra 1993 var der i Finansministeriet overvejelser om udarbejdelse af en egentlig regnskabsinstruks på forvaltningsområdet. Efter at det i maj 1997 med Akt 203 af 14/5 1997 var vedtaget at regnskabsprincipperne for området skulle ændres, ville ministeriet påbegynde udarbejdelsen af en egentlig regnskabsinstruks for området. Den endelige regnskabsinstruks, som blev færdiggjort i juni 1999 og som trådte i kraft med det samme, var efter Rigsrevisionens opfattelse dækkende for området og hensigtsmæssig.

Selv om Akt 203 blev tiltrådt i maj 1997, blev konsekvenserne vedrørende primokorrekktionerne i statsregnskabet for 1998 først endeligt beregnet og opført heri efter årsskiftet 1998/99.

Virkningen af gennemførelsen af de nye regnskabsprincipper for statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond ved Akt 203 blev, at beløb på i alt 25,6 mia. kr. netto aldrig blev ført over DAU-regnskabet som en udgift, men opførtes i statsregnskabet for 1998 som primokorrekktioner. Samtidig blev statens balancekonto forringet med 31,1 mia. kr., mens Den Sociale Pensionsfonds formue blev forbedret med 5,5 mia. kr. Principændringerne medførte, at DAU-regnskabet for 1998 blev forbedret med i alt 3,1 mia. kr.

Finansministeriet havde i aktstykket angivet beløbsstørrelser vedrørende engangspåvirkningerne på statsregnskabet for 1998, som skulle optages som primokorrekktioner. Den endelige opgørelse af disse påvirkninger viste i et enkelt tilfælde en afvigelse på over 5 mia. kr. i forhold til det angivne beløb i Akt 203. Ministeriet oplyste over for Rigsrevisionen, at dette skyldtes manglende hensyntagen til se-

rielånene, hvilket direkte havde indflydelse på vurderingen af det samlede korrektionsbehov på det omhandlede område. Rigsrevisionen finder, at Finansministeriet burde have bestræbt sig på at få et fyldestgørende kendskab til sammensætningen af låneporteføljen og virkningen heraf set i relation til de foreslåede principændringer respektive de eventuelle afvigelser, som kunne komme på tale, forud for forelæggelsen af Akt 203 for Finansudvalget.

D. Virksomhedsregnskaber

Indledning

169. I forbindelse med bevillingskontrollen for 1998 har Rigsrevisionen gennemgået de aflagte virksomhedsregnskaber i staten for 1998.

170. Ordningen om virksomhedsregnskaber er rapporteringssystemet for bevillingsadministration og produktion i staten. Der er flere formål med virksomhedsregnskabsordningen:

- at opfylde et behov hos en række interessenter for et samlet, dækkende og pålideligt billede af den enkelte institutions økonomi, faglige aktiviteter samt resultater. De primære interessenter er Folketinget og Finansudvalget som bevillingsmyndighed, ressortdepartementet (ministeren) som ansvarlig bevillingshaver samt statsrevisorerne og Rigsrevisionen som revisionsmyndighed,
- at fremme et skift fra en regelorienteret forvaltningskultur til en resultatorienteret virksomhedskultur i staten, bl.a. gennem øget fokus på mål- og resultatstyring, og
- at samle en lang række informationer, der førhen var spredte, til en enklere, mere overskuelig og sammenhængende årsrapportering.

171. Retningslinjerne for udarbejdelse af virksomhedsregnskaber er fastlagt i Akt 82 4/12 1996. Af aktstykket fremgår det, at der skal udarbejdes virksomhedsregnskaber for alle institutioner, der hovedsageligt varetager udadrettede opgaver, og som har egen selvstændig ledelse. Herudover skal alle statsvirksomheder og institutioner med resultatkontrakt aflægge virksomhedsregnskab. For drifts- og tilskudsbevillinger, der ikke er omfattet af en resultatkontrakt, er der fastsat en minimumsgrænse, så der aflægges et virksomhedsregnskab, såfremt bruttoudgifterne overstiger 25 mio. kr.

Den konkrete udformning og omfang af virksomhedsregnskabet fastlægges i henhold til aktstykket i samarbejde mellem den enkelte institution og ressortdepartementet. Der er dog i aktstykket nævnt en række obligatoriske minimumskrav, som regnskaberne skal opfylde for at sikre,

at der sker en tilstrækkelig belysning af institutionens økonomi, aktiviteter og resultater.

172. For finansåret 1998 er der blevet aflagt 139 virksomhedsregnskaber i henhold til aktstykket. Dertil kommer 6 regnskaber, der blev aflagt af mindre institutioner som led i en forsøgsordning, og 15 der blev aflagt i henhold til Undervisningsministeriets særlige ”light-model” for små institutioner. Rigsrevisionen har valgt ikke at gennemgå de 15 ”light-regnskaber” på Undervisningsministeriets område, da de ikke er omfattet af aktstykket. Virksomhedsregnskaberne er fordelt på 17 ministerområder. På Statsministeriets, Udenrigsministeriets og Kirkeministeriets område er der ikke aflagt virksomhedsregnskaber. Af anmærkningerne til finanslovforslaget for 1999 fremgår det, at Udenrigsministeriet for finansåret 1999 vil udarbejde et virksomhedsregnskab for Udenrigstjenestens virksomhed.

173. Rigsrevisionens vurdering af virksomhedsregnskaberne for 1997 viste bl.a.,

- at ordningen med virksomhedsregnskaberne har medført en forbedring af mål- og resultatstyringen i staten,
- at der var for mange institutioner, der ikke opfyldte alle aktstykkets minimumskrav,
- at mange af de aflagte virksomhedsregnskaber var mere beskrivende end egentligt analyserende og vurderende, og at det hovedsageligt var de positive sider ved årets udvikling, der blev fremdraget i virksomhedsregnskaberne,
- at der burde udarbejdes en model til brug for udarbejdelse af virksomhedsregnskaber for små institutioner, og
- at der for hele det statslige område, herunder departementerne, burde aflægges virksomhedsregnskaber.

174. Med udgangspunkt i erfaringerne fra 1997-regnskaberne valgte Rigsrevisionen, at gennemgangen af virksomhedsregnskaberne for 1998 skulle fokusere på 2 aspekter, dels virksomhedsregnskabernes rapportering om mål- og

resultatstyring, dels om institutionerne opfyldte de minimumskrav, der fremgår af Akt 82 4/12 1996. Rigsrevisionens gennemgang af de enkelte virksomhedsregnskaber resulterede i en rapportering til de enkelte ministerier.

Rigsrevisionen har endvidere, for 16 institutioner på forskellige ministerområder, undersøgt, hvorvidt udvalgte oplysninger i virksomhedsregnskabet kan dokumenteres ud fra institutionens interne registreringer og øvrige dokumentation. Undersøgelsen blev gennemført ved besøg, og formålet var at foretage en vurdering af pålideligheden og dokumentationen af oplysningerne i de enkelte virksomhedsregnskaber.

På baggrund af gennemgangen af de enkelte virksomhedsregnskaber, besøgene i de 16 institutioner, samt vurderinger af generelle forhold vedrørende ordningen for virksomhedsregnskaber vil Rigsrevisionen i det følgende belyse og vurdere:

- Opfyldelsen af minimumskravene
- Kvaliteten af de opstillede mål
- Kvaliteten af analyser og vurderinger af mål, aktiviteter og resultater
- Undervisningsministeriets og Forskningsministeriets fælles retningslinjer
- Pålideligheden og dokumentationen af virksomhedsregnskabets oplysninger
- Forsøgsordningen for de mindre institutioner
- Den generelle undtagelse af departementerne
- Status for virksomhedsregnskabsordningen.

175. Rigsrevisionen har ved gennemgangen af virksomhedsregnskaberne alene vurderet kvaliteten af rapporteringen. Ved vurderingen har Rigsrevisionen således ikke bedømt, om institutionen har haft et godt eller dårligt resultat.

176. Flere af ministerierne har i forbindelse med høringsvarene givet udtryk for, at de generelt er enige i Rigsrevisionens samlede vurdering af virksomhedsregnskaberne,

og at de finder, at bidraget indeholder en række nyttige anbefalinger. Økonomistyrelsen har i den forbindelse tilkendegivet, at styrelsen vil indarbejde Rigsrevisionens anbefalinger i den nye udgave af "Vejledning for udarbejdelse af virksomhedsregnskaber".

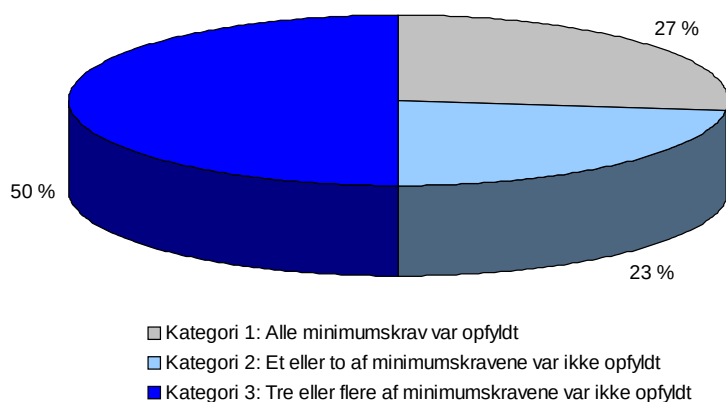
177. Økonomistyrelsen har foretaget en evaluering af de aflagte virksomhedsregnskaber. Økonomistyrelsen har i sin vurdering af virksomhedsregnskaberne baseret sig på en vægtet undersøgelsesmetode, hvor andre forhold end minimumskrav og mål- og resultatstyringen indgår. Der kan derfor være forskel mellem Rigsrevisionens og Økonomistyrelsens vurderinger.

Opfyldelsen af minimumskravene

178. I bevillingskontrolberetningen for 1997 bemærkede statsrevisorerne, at man fandt det uacceptabelt, at der fortsat var mange institutioner, som ikke opfyldte aktstykkets minimumskrav. Foranlediget af statsrevisorernes bemærkninger har Rigsrevisionen derfor valgt også i år at foretage en undersøgelse af institutionernes opfyldelse af aktstykkets minimumskrav.

179. I **figur 3** er institutionerne blevet inddelt i 3 kategorier alt efter, hvor mange af minimumskravene der var opfyldt: 1) Alle minimumskrav opfyldt, 2) Et eller to af minimumskravene var ikke opfyldt, samt 3) Tre eller flere af minimumskravene var ikke opfyldt.

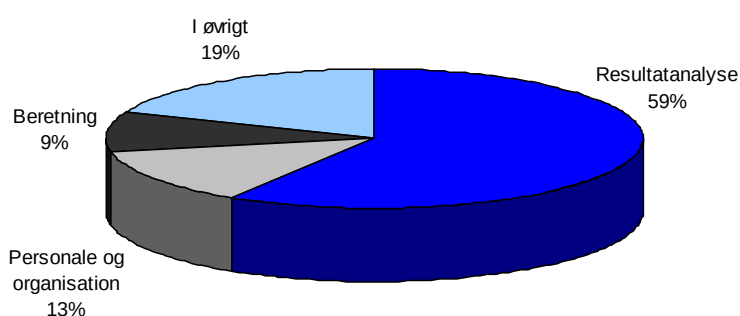
Figur 3. Virksomhedsregnskabernes opfyldelse af minimumskravene



Figur 3 viser, at henholdsvis 27 %, 23 %, og 50 % kan henføres til kategori 1, 2 og 3. Rigsrevisionen kan således konstatere, at der stadig er en væsentlig del af institutionerne, der mangler at opfylde 3 eller flere minimumskrav. Rigsrevisionen er af den opfattelse, at antallet af institutioner i kategori 3 er for højt. Resultaterne i figuren er ikke umiddelbart sammenlignelige med Rigsrevisionens opgørelse for 1997. Der er således ikke skelnet mellem mindre væsentlige og væsentlige minimumskrav i årets opgørelse, da Rigsrevisionen finder, at hovedparten af institutioner for 1998 burde have kunnet opfylde alle aktstykkets minimumskrav.

180. Rigsrevisionens gennemgang af virksomhedsregnskaberne for 1997 viste endvidere, at der var særlige problemer med opfyldelse af minimumskravene til bestemte dele af virksomhedsregnskabet. Der var især problemer med opfyldelse af minimumskravene til resultatanalysen. Samme tendens gør sig gældende for 1998. I figur 4 er det vist, hvorledes de ikke opfyldte minimumskrav i virksomhedsregnskaberne fordeler sig på afsnittene resultatanalyse, beretning, personale- og organisation og "i øvrigt". "I øvrigt" består af afsnittene om driftsregnskab, bevillingsregnskab, akkumuleret resultat, resultatopgørelse for markedsstyrede og omkostningsbaserede aktiviteter, tilskudsregnskab og anlægsregnskab.

Figur 4. Fordelingen af de ikke opfyldte minimumskrav på de enkelte afsnit i virksomhedsregnskabet



Figur 4 viser, at den manglende opfyldelse af minimumskravene hovedsageligt findes inden for resultatanalysen, men at der også i beretningen og personale- og organisationsafsnittet er problemer med opfyldelse af minimumskravene.

vene. Rigsrevisionen har konstateret, at der hovedsageligt er problemer med nogle bestemte minimumskrav i disse 3 afsnit.

181. Rigsrevisionen har således bemærket, at den manglende opfyldelse af minimumskravene til beretningen først og fremmest kunne henføres til, at der ikke i tilstrækkelig grad var foretaget en vurdering af årets regnskabsresultat, udviklingen i forhold til foregående år og forventningerne til de kommende år. I flere virksomhedsregnskaber var institutionens væsentligste målsætninger og resultater i regnskabsåret endvidere ikke beskrevet og analyseret.

182. I resultatanalysen manglede mange institutioner at opfylde minimumskravene om, at der skal rapporteres for alle definerede, kvantificerbare resultatmål, og at der skal opstilles mål vedrørende service og kvalitet. Den manglende opfyldelse af disse krav medførte endvidere, at også andre krav til resultatanalysen ikke umiddelbart kunne opfyldes. Disse institutioner havde således heller ikke foretaget egentlige analyser og vurderinger af graden af målopfyldelse. I mange virksomhedsregnskaber manglede der således stadig en sammenhængende rapportering vedrørende de opstillede mål og graden af målopfyldelse for de faglige og økonomiske resultater.

Mange institutioner havde heller ikke i tilfredsstillende grad opfyldt kravet om, at der i resultatanalysen skal opstilles aktivitetsoversigter, der indeholder en angivelse af produktionsomfang i fysiske størrelser, en opgørelse over sagsbehandlingstider, en angivelse af produktivitet samt analyser, vurderinger og konklusioner over tid. En del af institutionerne opfyldte endvidere ikke kravet om, at der skal opstilles et driftsregnskab for hvert hovedformål.

183. For afsnittet personale og organisation kan de manglende minimumskrav hovedsageligt henføres til mindre væsentlige mangler. I opgørelserne over personaleforbrug manglede der således ofte en angivelse af budgettal for det følgende år, og i opgørelserne af over-/merarbejde var tidsserien ikke altid fuldstændig. Væsentligere er det dog, at der i en del virksomhedsregnskaber ikke var foretaget egentlige analyser og vurderinger af personale- og organisationsforholdene. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse,

at afsnittet personale- og organisation generelt er det område i virksomhedsregnskaberne, som har fundet sin bedste form.

184. Rigsrevisionen har ligeledes undersøgt, om der er forskel i opfyldelsen af minimumskravene under de forskellige ministerområder. Undersøgelsen viste, at institutionerne på Fødevareministeriets og Forsvarsministeriets områder havde opfyldt næsten alle minimumskravene. Efter Rigsrevisionens opfattelse er baggrunden for, at Fødevareministeriets institutioner generelt opfylder minimumskravene, at der var udarbejdet en god intern vejledning på ministeriets område, og at departementet i samspil med institutionerne havde foretaget en effektiv kvalitetskontrol af virksomhedsregnskaberne.

Kvaliteten af de opstillede mål

185. Rigsrevisionen har ved årets gennemgang af virksomhedsregnskaberne udtaget målopstillingen som et selvstændigt element i vurderingen af institutionens afrapportering af mål- og resultatstyringen. Formålet med dette har været at vurdere kvaliteten af de opstillede mål.

186. Efter Rigsrevisionens opfattelse er det en forudsætning for en meningsfuld rapportering om resultatopfyldelsen og analyserne og vurderingerne af udviklingen, at der er opstillet operationelle og styringsrelevante mål. Sidste års gennemgang viste således, at hvis målene ikke var relevante eller målbare, bliver rapporteringen om målopfyldelsen og analyserne og vurderingerne af udviklingen præget af dette. Rigsrevisionen har derfor i sin gennemgang af virksomhedsregnskaberne søgt at vurdere, hvorvidt de opstillede mål er operationelle og styringsrelevante, samt om der er balance mellem de forskellige typer af mål.

187. Ved undersøgelsen af, om målene er operationelle, er der taget udgangspunkt i, hvorvidt der for de enkelte mål var opstillet konkrete succeskriterier for målopfyldelsen. Kun herved vil det efterfølgende være muligt at vurdere, i hvilket omfang målet er nået. Ved undersøgelsen af, om målene er styringsrelevante, er der taget udgangspunkt i, om de opstillede mål afspejler institutionens formål i henhold til lov, finanslov mv., og om målene dækker de væ-

sentligste aktiviteter inden for institutionens virksomhed. Rigsrevisionen har endelig foretaget en gennemgang af, hvilke typer af mål de enkelte institutioner har opstillet, og om der er balance mellem de forskellige måltyper.

188. Gennemgangen har generelt vist, at der i hovedparten af virksomhedsregnskaberne var opstillet mål. De opstillede mål var dog af meget svingende kvalitet. Det var således karakteristisk, at særligt de institutioner, der har resultatkontrakter og en klar mål- og resultatstyringsfilosofi, havde opstillet gode mål. For institutioner, som var i opstartsfasen med etableringen af mål- og resultatstyring, var kvaliteten af målene derimod dårligere, og målene havde mere karakter af overordnede hensigtserklæringer end konkrete resultatmål.

189. I de bedste virksomhedsregnskaber var målene operationelle. De enkelte mål var klart defineret, og der var angivet konkrete succeskriterier for målopfyldelsen og tidspunktet for opfyldelse af de enkelte mål. Fx kan Forbrugerstyrelsens og Danmarks Statistiks virksomhedsregnskaber nævnes. Her var der angivet klare succeskriterier for målopfyldelsen. Målene syntes endvidere at være ambitiøse, men realistiske. Kravene til de opstillede mål var således generelt sat så højt, at det ikke på forhånd var givet, at institutionerne uden videre kunne opfylde målene. Efter Rigsrevisionens opfattelse medførte de ambitiøse mål en styrkelse af rapporteringen i virksomhedsregnskabet. I tilfælde hvor et mål ikke var blevet opfyldt, var der således givet en nærmere forklaring på, hvorfor dette ikke var nået.

190. For de bedste virksomhedsregnskaber syntes målene endvidere at være styringsrelevante. I beretningsdelen var der således ofte redegjort for institutionens målhierarki, hvor overordnede visioner, formål eller lovgrundlag var udmøntet i en række hovedformål, som så igen var nedbrudt i en række konkrete resultatmål. Ligeledes fremgik det af virksomhedsregnskaberne, at disse mål vedrørte de væsentligste aktiviteter inden for institutionens virksomhed. Kystinspektoratet og Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen er eksempler på dette.

191. En række institutioner var derimod ikke kommet så langt med opstilling af mål. Gennemgangen har således vist, at for en række af de mindre gode virksomhedsregnskaber var kun en del af de samlede aktiviteter dækket af mål. Målene manglede også at blive operationaliseret i mere konkrete resultatmål for institutionernes aktivitetsområder. I og med at målene var af meget overordnet karakter, manglede der endvidere at blive opstillet konkrete succeskriterier for målopfyldelsesgraden, så det efterfølgende kunne vurderes, i hvilket omfang målene var nået. Målene syntes endvidere ikke at være tilstrækkeligt ambitiøse. Det var således karakteristisk for flere af målene, at det næsten på forhånd var givet, at institutionerne uden videre kunne indfri dem. Rigsrevisionen finder, at disse institutioner fortsat bør arbejde med opstillingen af mål, der er operationelle og styringsrelevante.

192. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at der skal være en balance mellem mål vedrørende effekt, produktion, kvalitet, service og udvikling. Baggrunden herfor er bl.a., at offentlige institutioners succes ikke kun afhænger af, om produktionen og økonomien er tilfredsstillende, men også af om institutionerne har succes med hensyn til ydelsernes kvalitet, brugertilfredshed og medarbejdernes udvikling mv.

For de bedste virksomhedsregnskaber var målene balancerede. Enkelte institutioner havde således opstillet målene efter den såkaldte Balanced Scorecard model, hvor målene er opstillet i flere dimensioner. Målene syntes som konsekvens af dette at dække de forskellige aspekter af institutionens aktiviteter og gav dermed et mere alsidigt grundlag at vurdere institutionens opgavevaretagelse ud fra. Her kan fx institutionerne under Erhvervsministeriet fremhæves.

193. Gennemgangen viste dog, at institutionerne hovedsageligt havde opstillet udviklingsmål og produktionsmål, herunder mål for produktivitet. Derimod var der opstillet langt færre mål for kvalitet, service og effekt.

Efter Rigsrevisionens opfattelse belyser effektmål ofte institutionens egentlige formål. Målopfyldelsen giver derfor et godt grundlag for at vurdere, hvorvidt institutionens indsats på et givet område har haft den ønskede betydning

(effekt) for borgere, virksomheder mv. Rigsrevisionen er opmærksom på, at effektmål givetvis er den sværeste form for mål, især når den konkrete resultatmåling efterfølgende skal foretages. Der går således sjældent en direkte linje fra en given institutions indsats til effekten på et specifikt område, da mange eksterne faktorer, som institutionen ikke har nogen indflydelse på, kan påvirke målopfyldelsen for det pågældende effektmål.

Selv om der er flere problemer vedrørende opstilling af effektmål, bør der efter Rigsrevisionens opfattelse tilstræbes opstillet flere effektmål, da det er vigtigt at få et billede af, hvilke effekter institutionens indsats på et givet område har haft. Institutionen kan efterfølgende i virksomhedsregnskabet nærmere redegøre for årsagen til en eventuel manglende målopfyldelse, herunder fx hvilke eksterne faktorer den skal ses i sammenhæng med.

Nogle institutioner havde opstillet egentlige effektmål. Fx havde Dansk Gasmateriel Prøvning opstillet resultatmål for reduktion af antallet af forgiftningsulykker med naturgasanlæg og reduktion af antallet af ulykker med motoranlæg, og Søfartsstyrelsen havde opstillet et resultatmål for, hvor mange danske skibe der skal leve op til de internationale standarder ved eftersyn i fremmede havne.

194. I henhold til en regeringsbeslutning fra august 1997 skal der i virksomhedsregnskaberne opstilles mål for service og kvalitet. Baggrunden herfor er, at borgere og virksomheder har krav på, at de statslige ydelser har et passende kvalitets- og serviceniveau.

Rigsrevisionen har konstateret, at der var opstillet forskellige typer af service- og kvalitetsmål i virksomhedsregnskaberne. Servicemål vedrørte ofte mål for sagsbehandlingstider i forbindelse med myndighedsafgørelser eller mål for svarfrister i forbindelse med ministerbetjening eller borgerhenvendelser. Kvalitetsmål vedrørte egenskaber ved selve ydelsen, eksempelvis nedbringelse af antal fejl, antallet af omgjorte sager eller brugertilfredshed med den leverede ydelse. Fx havde Erhvervs- og Selskabsstyrelsen opstillet det mål for kvaliteten i sagsbehandlingen, at kvaliteten skal være forbedret i forhold til begge de 2 foregående år. Fiskeridirektoratet havde opstillet mål for, hvor mange omgørelser af klagesager direktoratet måtte have.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at arbejdet med opstilling af mål for effekt, service og kvalitet bør fortsættes, så der opnås en mere balanceret rapportering af institutionernes aktiviteter. Rigsrevisionen har i beretning nr. 10/98 om styring af kvalitet og service i udvalgte statsinstitutioner nærmere redegjort for sit syn på mål for kvalitet og service.

Kvaliteten af analyser og vurderinger af mål, aktiviteter og resultater

195. Rigsrevisionen har i lighed med sidste år foretaget en gennemgang af analyserne og vurderingerne i virksomhedsregnskaberne.

196. Rigsrevisionen betragter analyser og vurderinger af udviklingstendenserne vedrørende mål, aktiviteter og resultater som det centrale i virksomhedsregnskaberne. Baggrunden er, at disse analyser og vurderinger giver mulighed for at belyse sammenhængene mellem de gennemførte aktiviteter og de opnåede resultater, herunder at vurdere om ressourcerne bruges til det rigtige og på den rigtige måde, og om de iværksatte aktiviteter har haft den ønskede effekt.

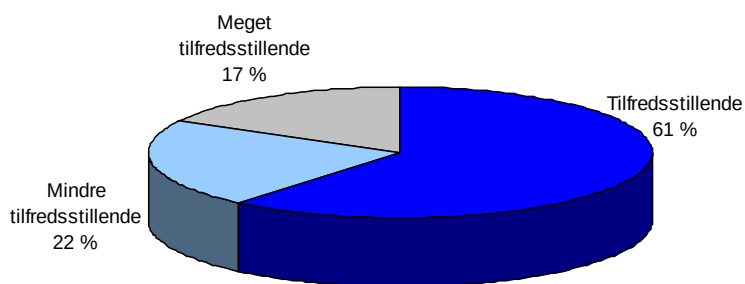
197. Rigsrevisionen har undersøgt kvaliteten af analyserne og vurderingerne i virksomhedsregnskaberne med hen syn til 3 forskellige aspekter:

1. Om der er foretaget tilfredsstillende analyser og vurderinger af mål, aktiviteter og resultater. Dette er sket ud fra et kriterium om, at der i virksomhedsregnskaberne bør være foretaget grundlæggende analyser og vurderinger af sammenhængene mellem de gennemførte aktiviteter og de opnåede resultater frem for detaljerede beskrivelser af institutionens opgaver og faglige aktiviteter.
2. Om analyserne og vurderingerne er selvkritiske og realistiske. Dette er sket ud fra et kriterium om, at analyserne og vurderingerne bør være balancerede og både fremhæve de positive og de negative sider ved årets udvikling i de faglige og økonomiske forhold.

3. Om analyserne og vurderingerne er fremadrettede. Dette er bl.a. sket ud fra et kriterium om, at der i virksomhedsregnskaberne bør være medtaget resultatmål for det følgende år, og at baggrunden for justeringer af målene for det kommende år bør være forklaret. Der bør således være redegjort for sammenhængen mellem de opnåede resultater og opstillingen af nye mål.

I undersøgelsen er institutionerne blevet inddelt i 3 kategorier alt efter kvaliteten af deres analyser og vurderinger. I **figur 5** er resultatet af undersøgelsen vedrørende det første aspekt, ”om der er foretaget tilfredsstillende analyser og vurderinger af mål, aktiviteter og resultater”, gengivet.

Figur 5. Kvaliteten af analyser og vurderinger af mål, aktiviteter og resultater



198. Figur 5 viser, at 78 % af institutionerne havde foretaget tilfredsstillende eller meget tilfredsstillende analyser og vurderinger af mål, aktiviteter og resultater. Rigsrevisionen finder, at den høje procent viser, at der i højere grad end tidligere er blevet foretaget analyser og vurderinger. De lange beskrivelser af institutionens opgaver og faglige aktiviteter præger nu i mindre grad virksomhedsregnskaberne. For de 22 % af institutionerne, der havde foretaget mindre tilfredsstillende analyser og vurderinger, er der efter Rigsrevisionens opfattelse et behov for systematiske forbedringer. Det er samtidig Rigsrevisionens opfattelse, at hovedparten af institutionerne stadig bør forbedre deres analyser og vurderinger, idet kun 17 % er i kategorien ”meget tilfredsstillende”. Der mangler således ofte at blive foretaget nærmere analyser og vurderinger af sammenhængene mellem produktion, økonomi og resultater. Vurderingerne af de faglige resultater står således tit alene uden at blive koblet til de økonomiske resultater.

199. Undersøgelsen, af hvorvidt analyserne og vurderingerne var selvkritiske og realistiske, viste, at 23 % af institutionerne lå i kategorien ”meget tilfredsstillende” og 57 % i kategorien ”tilfredsstillende”. Rigsrevisionen finder, at dette er udtryk for, at mange institutioner har arbejdet seriøst med at fremhæve både styrker og svagheder i virksomhedsregnskabet.

200. Vedrørende virksomhedsregnskabernes fremadrettethed viste undersøgelsen, at henholdsvis 53 % og 27 % lå i kategorierne ”tilfredsstillende” og ”meget tilfredsstillende”. Rigsrevisionen finder, at det er lykkedes for institutionerne i kategorien ”meget tilfredsstillende” at give et dynamisk billede af udviklingen i institutionens mål og resultater. Dette er efter Rigsrevisionens vurdering med til at give de relevante myndigheder en bedre information om institutionernes fremtidige strategier og prioriteringer.

Af institutioner der har foretaget ”meget tilfredsstillende” analyser og vurderinger i virksomhedsregnskabet, kan bl.a. Danmarks Statistik og Den Sociale Sikringsstyrelse nævnes. Disse regnskaber er kendetegnet ved at have foretaget en god integration af resultatmålene i resultatanalysen. Der er i overskuelig form redegjort for målopfyldelsesgraden, og der er givet begrundede forklaringer af baggrunden for, om de enkelte mål er blevet opfyldt eller ej. Analyserne og vurderingerne synes endvidere at være både realistiske og selvkritiske. I analyserne og vurderingerne fremhæves der således både positive og negative sider ved årets udvikling i de faglige aktiviteter. Endvidere er der angivet mål for 1999 og foretaget en egentlig vurdering af, hvilke justeringer der er sket i målene for 1999 på baggrund af målopfyldelsen for 1997 og 1998.

201. Det viser sig endvidere, at de institutioner, der har resultatkontrakt, generelt har foretaget bedre analyser og vurderinger end de institutioner, der ikke har resultatkontrakt. Baggrunden herfor må antages at være, at de har været igennem en proces, hvor der er blevet arbejdet med institutionens strategier, herunder hvilke resultater institutionen skal nå i en nærmere angivet periode, og hvilke vilkår det skal ske under. Dette har skabt forudsætninger for at foretage gode analyser og vurderinger i virksomhedsregnskaberne. Rigsrevisionen finder derfor, at samspillet mel-

lem virksomhedsregnskaber og resultatkontrakter er et vigtigt fundament for at styrke mål- og resultatstyringen inden for staten.

202. Rigsrevisionen har endvidere kunnet konstatere en vis fremgang for en række af de institutioner, der tidligere havde store mangler i analyserne og vurderingerne. Tidligere års tendens til ikke at præsentere mål og resultater i umiddelbar sammenhæng med det emne, der blev analyseret og vurderet, er ikke længere så markant. Der mangler dog stadigvæk at blive foretaget egentlige analyser af de overordnede mål, årets faglige aktiviteter og resultaters sammenhæng med bevillinger og ressourceforbrug.

Undervisningsministeriets og Forskningsministeriets fælles retningslinjer

203. I forbindelse med virksomhedsregnskaberne for 1997 udformede Undervisningsministeriet fælles retningslinjer for de videregående uddannelsesinstitutioners virksomhedsregnskaber. Ministeriets retningslinjer omfattede i alt 30 institutioner, herunder de 11 universitetslovinstitutioner, der blev overført til Forskningsministeriet i forbindelse med ressortomlægningen af 23. marts 1998.

I forbindelse med gennemgangen af de 30 regnskaber konstaterede Rigsrevisionen, at der var mangler i regnskaberne. Væsentligst var det efter Rigsrevisionens opfattelse, at ingen af regnskaberne opfyldte kravene til resultatanalysen. Undervisningsministeriets fælles retningslinjer i 1997 understøttede ikke institutionerne i at analysere og vurdere bevilling og ressourceforbrug mv. i sammenhæng med årets mål, aktiviteter og resultater. Efter Rigsrevisionens opfattelse var dette en væsentlig mangel ved ministeriets retningslinjer.

204. I Rigsrevisionens notat til statsrevisorerne af 12. maj 1999, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1997 tilkendegav Rigsrevisionen, at der ville blive fulgt op på udviklingen i Undervisningsministeriets og Forskningsministeriets fælles retningslinjer for aflæggelse af virksomhedsregnskaber. Rigsrevisionen vil derfor i det følgende foretage en vurdering af denne udvikling samt af kvaliteten af virksomhedsregnskaberne på de 2 ministeriers områder.

205. I forbindelse med regnskabsaflæggelsen for 1998 udstedte Undervisningsministeriet supplerende fælles myndighedskrav for ministeriets videregående uddannelsesinstitutioner, mens Forskningsministeriet udformede en fælles vejledning for ministeriets universitetslovinstitutioner.

Undervisningsministeriets fælles myndighedskrav for de videregående uddannelsesinstitutioner er efter Rigsrevisionens vurdering forbedret på en række punkter i sammenligning med ministeriets fælles retningslinjer i 1997. Rigsrevisionens gennemgang af de 1998-regnskaber, der fulgte de fælles krav, viste, at analyserne og vurderingerne generelt var styrket i forhold til tidligere og hang bedre sammen med regnskabernes statistiske og økonomiske oplysninger. Resultatanalysen var dog fortsat det svageste område i de fleste af regnskaberne for 1998.

Efter Rigsrevisionens opfattelse er det fortsat nødvendigt, at Undervisningsministeriet arbejder videre med at styrke regnskabernes resultatanalyse, herunder afrapporteringen af mål og resultater.

206. Rigsrevisionens gennemgang af 1998-regnskaberne for Forskningsministeriets universitetslovinstitutioner viste, at regnskaberne fortsat var mangelfulde. Ingen af institutionerne opfyldte kravene til resultatanalysen på tilfredsstillende vis. Manglerne vedrørte især oplysninger om institutionernes forskningsformål samt afrapporteringen af mål og resultater. Endvidere var der fortsat eksempler på, at de obligatoriske økonomiske og statistiske oplysninger i henhold til Forskningsministeriets vejledning ikke var analyseret og kommenteret i regnskaberne.

Forskningsministeriets universitetslovinstitutioner omfatter en række af de største bevillingsfinansierede statsinstitutioner. Det er efter Rigsrevisionens opfattelse væsentligt, at arbejdet med at forbedre disse institutioners virksomhedsregnskaber tillægges høj prioritet. Rigsrevisionen finder det positivt, at Forskningsministeriet påtænker at indgå udviklingskontrakter med institutionerne. Rigsrevisionen anser det for væsentligt, at der med udviklingskontrakterne sættes fokus på mål og resultater, og at den enkelte institution herigennem vil kunne fremlægge en resultatanalyse, der tilgodeser formålene med virksomhedsregnskabsordningen.

207. Forskningsministeriet har i sit høringssvar tilkendegivet, at vejledningen i forbindelse med virksomhedsregnskaberne for 1999 vil blive revideret endnu engang – denne gang via en arbejdsgruppe nedsat under ministeriet med repræsentanter fra universiteterne. Revisionen vil blive baseret på Rigsrevisionens og Økonomistyrelsens bemærkninger i forhold til 1998-regnskaberne. Revisionen skal bl.a. sikre, at resultatanalysen bliver på et kvalitativt højt niveau.

Pålideligheden og dokumentationen af virksomhedsregnskabs oplysninger

208. Det fremgår af Akt 82 4/12 1996 og Økonomistyrelsens vejledning, at institutionens ledelse og ressortministeriets departement med påtegningen af virksomhedsregnskabet skriver under på, at regnskabet er pålideligt, dækkende og dokumenteret.

Rigsrevisionen har derfor valgt at undersøge pålideligheden og dokumentationen af oplysningerne i 16 udvalgte institutioners virksomhedsregnskaber for 1998. Undersøgelsen fokuserede primært på oplysninger af ikke-finansiell karakter, eksempelvis oplysninger vedrørende målopfyldelse, aktiviteter og personale. Undersøgelsen af oplysningerne blev foretaget ved besøg.

De 16 institutioner fremgår af **tabel 19**.

Tabel 19. De udvalgte institutioner fordelt på ministerområder

Ministerområde	Institution
§ 7. Finansministeriet	Økonomistyrelsen
§ 8. Økonomiministeriet	Danmarks Statistik
§ 9. Skatteministeriet	Landsskatteretten
§ 12. Forsvarsministeriet	Forsvarets Bygningstjeneste
§ 13. Indenrigsministeriet	Militærnægteradministrationen
§ 14. By- og Boligministeriet	Statens Byggeforskningsinstitut
§ 15. Socialministeriet	Kofoeds Skole
§ 16. Sundhedsministeriet	Lægemiddelstyrelsen
§ 17. Arbejdsministeriet	Arbejds miljøinstituttet
§ 19. Forskningsministeriet	Handelshøjskolen i Århus
§ 20. Undervisningsministeriet	Haderslev Statsseminarium (lærer)
§ 21. Kulturministeriet	Den Danske Filmskole
§ 23. Miljø- og Energiministeriet	Miljøstyrelsen
§ 24. Fødevarerministeriet	Danmarks Jordbrugsforskning
§ 26. Erhvervsministeriet	Patentdirektoratet
§ 28. Trafikministeriet	Statens Bilinspektion

209. Ved vurderingen af pålideligheden har Rigsrevisionen taget udgangspunkt i, hvorvidt det virker overvejende sandsynligt, at oplysningerne er korrekte. Med henblik på at vurdere pålideligheden af oplysningerne i det enkelte virksomhedsregnskab undersøgte Rigsrevisionen ved interview følgende emner:

- Styringsgrundlaget bag oplysningerne i virksomhedsregnskabet
- Tilrettelæggelsen af målinger og registreringer
- Kontinuiteten i den anvendte regnskabspraksis.

210. Vurderingen af dokumentationen er foretaget ud fra et kriterium om, at det bør være muligt for andre at komme frem til det samme resultat, som det der er offentliggjort i virksomhedsregnskabet, hvis grundregistreringerne findes frem, og praksis og opgørelsesmetoder er beskrevet. Rigsrevisionen har derfor ved besøgene undersøgt dokumentationen for udvalgte oplysninger i virksomhedsregnskaberne.

211. Rigsrevisionen vil i den følgende gennemgang fremhæve en række anbefalinger til forbedring af oplysningernes pålidelighed og dokumentation. Anbefalingerne kan betragtes som kravene i en idealmode, og opfyldelsen af disse vil derfor nødvendigvis afhænge af institutionens størrelse og opgavevaretagelse.

[Styringsgrundlaget bag oplysningerne i virksomhedsregnskabet](#)

212. Efter Rigsrevisionens opfattelse er et klart styringsgrundlag en forudsætning for pålideligheden af oplysningerne i virksomhedsregnskabet. Et klart styringsgrundlag indebærer således, at institutionens ledelse har gjort sig overvejelser om mål- og resultatstyringen – herunder også overvejet, hvilke oplysninger der skal indgå i virksomhedsregnskabet samt ansvaret for indsamlingen og prioriteringen af disse. Hermed sikres det i mange tilfælde, at data indsamles i løbet af året, frem for at institutionen må konstruere de nødvendige data efter årets udløb.

213. Rigsrevisionens gennemgang viste, at hovedparten af de besøgte institutioner havde opstillet et egentligt målhierarki, hvor overordnede mål, hovedformål og resultatmål var beskrevet. For disse institutioner var det endvidere karakteristisk, at ledelsen havde fastsat procedurer, der sikrede en løbende opfølgning på opfyldelsen af de enkelte resultatmål, eksempelvis gennem månedlige eller kvartalsvise ledelsesrapporter.

I flere institutioner var mål- og resultatstyringstanken endvidere fast forankret i hele organisationen. Således var resultatmålene udmøntet i delmål for de enkelte enheder og ansatte. Dette var eksempelvis tilfældet hos Arbejdsmiljøinstituttet, Danmarks Jordbrugsforskning, Statens Byggeforskningsinstitut og Forsvarets Bygningstjeneste.

214. Enkelte institutioner havde ikke opstillet noget egentligt målhierarki. Disse institutioner havde typisk defineret deres overordnede mål, men disse var ikke blevet udmøntet i konkrete resultatmål. Dette var eksempelvis tilfældet for Haderslev Statsseminarium, Handelshøjskolen i Århus og Kofoeds Skole. Det var endvidere karakteristisk, at disse institutioner ikke løbende og systematisk fulgte op på opfyldelsen af de overordnede målsætninger.

Det var dog Rigsrevisionens indtryk, at der på Haderslev Statsseminarium og Kofoeds Skole var igangsat en proces til forbedring af mål- og resultatstyringen. På Handelshøjskolen i Århus var arbejdet med at opstille, beskrive og evaluere resultatmål lavt prioriteret. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at indgåelsen af en udviklingskontrakt for 1999 med Forskningsministeriet vil medføre en forbedring af mål- og resultatstyringen.

215. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at flertallet af institutionerne ikke inden regnskabsårets start havde udarbejdet en model for, hvilke oplysninger der skulle indgå i virksomhedsregnskabet for 1998. Generelt fandt overvejelserne omkring udarbejdelsen af virksomhedsregnskabet, herunder hvilke oplysninger der skulle medtages, således sted efter årets afslutning. Mange institutioner brugte sidste års virksomhedsregnskab som udgangspunkt. De af institutionerne, der havde resultatkontrakt, fastlagde dog ty-

pisk registreringer af aktiviteter og målopfyldelse i forbindelse med indgåelsen af kontrakten.

Enkelte institutioner, bl.a. Økonomistyrelsen og Danmarks Statistik, havde udarbejdet en plan for udarbejdelsen af virksomhedsregnskabet for 1998. Økonomistyrelessens plan indeholdt et kommissorium for udarbejdelsen af regnskabet, en fastlæggelse af tidsplan, ansvars- og arbejdsfordeling samt en systematisk brug af erfaringerne fra det foregående års regnskab, herunder Økonomistyrelessen egen evaluering og Rigsrevisionens bemærkninger. Arbejdsmiljøinstituttet havde ved opbygningen af virksomhedsregnskabet for 1998 tilpasset strukturen til resultatkontrakten for 1999. Hermed sikredes det, at de relevante oplysninger for virksomhedsregnskab 1999 blev registreret allerede fra årets start.

216. Handelshøjskolen i Århus og Kofoeds Skole gav i forbindelse med besøgene udtryk for, at de ikke fandt konceptet for aflæggelse af virksomhedsregnskaber hensigtsmæssigt til en belysning af deres institutioner. De fandt, at udarbejdelsen var administrativt belastende, samtidigt med at det var irrelevant for den interne styring. Hovedparten af institutionerne udtrykte dog i forbindelse med besøgene tilfredshed med konceptet for aflæggelse af virksomhedsregnskaber. Det er Rigsrevisionens vurdering, at i flere institutioner, eksempelvis Patentdirektoratet og Arbejdsmiljøinstituttet, havde indgåelse af resultatkontrakt og udarbejdelse af virksomhedsregnskab været en medvirkende årsag til en forbedring af mål- og resultatstyringen. Hos Danmarks Statistik, hvor der allerede var et velfungerende koncept for mål- og resultatstyring, var virksomhedsregnskabet blevet forankret heri.

217. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at ansvaret for den endelige indsamling og prioriteringen af oplysningerne generelt lå i økonomi- og sekretariatsenhederne. I nogle institutioner, eksempelvis Den Danske Filmskole og Landsskatteretten, var dette ansvar koncentreret hos en enkelt medarbejder. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dette gør institutionerne sårbare, eksempelvis hvis en sådan nøglemedarbejder fratræder. Rigsrevisionen finder derfor, at virksomhedsregnskabet bør forankres bredere i økonomi- og sekretariatsenhederne.

218. Rigsrevisionens undersøgelse af styringsgrundlaget har således vist, at der i mange af institutionerne var fastsat resultatmål, hvortil ledelsen havde fastsat procedurer, der sikrede en løbende opfølgning på målopfyldelsen, men at der er ikke på samme måde var planlagt procedurer for, hvilke oplysninger der skulle indgå i virksomhedsregnskabet, ligesom ansvaret for indsamlingen af sådanne oplysninger ikke var præciseret. På denne baggrund finder Rigsrevisionen, at der er et behov for en styrkelse af styringsgrundlaget for oplysningerne i virksomhedsregnskabet.

219. For at opnå denne styrkelse af styringsgrundlaget, og dermed af forudsætningen for oplysningernes pålidelighed, kan Rigsrevisionen anbefale,

- at der inden årets start foretages en planlægning af, hvilke oplysninger der skal indgå i virksomhedsregnskabet,
- at der inden årets start fastsættes klare ansvarsområder for indsamlingen af data,
- at der løbende følges op på, hvorvidt der er behov for indsamling af nye oplysninger, og
- at institutionens ledelse klargør betydningen af de indsamlede data, herunder at de registrerede data bruges i ledelsesmæssige sammenhænge.

Tilrettelæggelsen af målinger og registreringer

220. Efter Rigsrevisionens opfattelse er en anden væsentlig forudsætning for pålideligheden af oplysningerne i virksomhedsregnskabet, at der er fastlagt forretningsgange, der sikrer en løbende og systematisk registrering af økonomi-, ressource- og aktivitetsdata.

221. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at institutionerne havde fastlagt tilfredsstillende forretningsgange for grundregistreringen af økonomi- og ressourcedata. Disse var nærmere beskrevet i regnskabsinstrukser og vejledninger for tidsregistreringer. Der var dog i mange tilfælde ikke fastlagt forretningsgange for registreringen af aktivitetsdata. Af institutioner, der havde fastlagt tilfredsstillende forretningsgange vedrørende aktivitetsdata, kan Arbejdsmil-

jøinstituttet, Landsskatteretten og Militærnægteradministrationen nævnes. For disse 3 institutioner var forretningsgange for aktivitetsregistreringen indbygget i edb-systemerne, og der var udarbejdet egentlige vejledninger for, hvordan aktivitetstallene skulle registreres.

222. Rigsrevisionen undersøgte endvidere, i hvor høj grad oplysningerne byggede på skøn. Undersøgelsen viste, at oplysningerne i virksomhedsregnskaberne generelt var baseret på faktiske registreringer frem for skøn. For enkelte institutioner byggede nogle ikke-finansielle oplysninger dog på skønsmæssige opgørelser. Miljøstyrelsen havde fx opgjort antal årsværk beskæftiget med klagesager, godkendelsessager og tilskudsadministration på baggrund af et kvalificeret skøn, da styrelsen endnu ikke havde etableret noget tidsregistreringssystem. Økonomistyrelsen skønnede antallet af kursusdage, da dette ikke blev opgjort. Antallet af kursusdage blev beregnet som den samlede udgift til kurser, divideret med den gennemsnitlige kursuspriis pr. dag for Økonomistyrelsens egne kurser.

223. Rigsrevisionens undersøgelse af tilrettelæggelsen af målinger og registreringer har således vist, at der generelt er tilfredsstillende forretningsgange for grundregistreringen af økonomi- og ressourcdata, men at der stadig er et behov for styrkelse af forretningsgangene vedrørende registrering af aktivitetsdata. Undersøgelsen har endvidere vist, at der kun i begrænset omfang anvendes skøn ved opgørelserne. Rigsrevisionen finder generelt, at institutionerne i forbindelse med anvendelse af skøn har haft klare kriterier for disse. De besøgte institutioner kunne således i de fleste tilfælde give tilfredsstillende begrundelser for de foretagne skøn. På denne baggrund finder Rigsrevisionen, at tilrettelæggelsen af målinger og registreringer generelt er pålidelige. Rigsrevisionen skal dog anbefale, at der fastlægges forretningsgange, der sikrer en løbende og systematisk registrering af aktivitetsdata.

For at opnå en yderligere styrkelse af forretningsgangene vedrørende målinger og registreringer, og dermed af pålideligheden af virksomhedsregnskabernes oplysninger, kan Rigsrevisionen anbefale,

- at der inden årets start foretages en detaljeret beskrivelse af indsamlingen af data og indrapportering i edb-systemerne, herunder hvordan det sikres, at data er fuldstændige, korrekte og konsistente,
- at institutionen gennemgår de eksisterende procedurer ved indsamling af data, herunder undersøger, om de medarbejdere, der står for indsamlingen, bruger samme definitioner og procedurer ved indsamlingen af data samt har den fornødne viden om, hvordan indsamlingen skal foretages,
- at der foretages kontrol af de aktivitetsoplysninger, der stammer fra udtræk fra edb-systemerne, så det sikres, at helt åbenlyse fejlindtastninger opdages,
- at oplysninger bygger på registreringer af faktiske forhold frem for skøn, hvor dette er muligt, og
- at der ved anvendelse af skøn fastsættes klare kriterier for skønnet, og at kriterierne fremgår af virksomhedsregnskabet.

Kontinuiteten i den anvendte regnskabspraksis

224. Virksomhedsregnskabet indeholder mange tidsserier, hvor formålet er at give et pålideligt billede af udviklingen i institutionens faglige og økonomiske forhold. Det er derfor vigtigt, at der er kontinuitet i den anvendte regnskabspraksis. Rigsrevisionens undersøgelse af kontinuiteten omfattede nedenstående forhold:

- om der var kontinuitet i regnskabsaflæggelsen,
- om baggrunden for ændringer i opgørelsesmetoderne var forklaret, og
- hvorvidt sammenligningstal for tidligere år var tilpasset den ændrede metode.

225. Undersøgelsen af kontinuiteten i den anvendte regnskabspraksis viste, at der generelt var en høj grad af kontinuitet både vedrørende finansielle og ikke-finansielle oplysninger. I de fleste af de tilfælde, hvor der var foretaget ændringer i opgørelsesmetoden, var baggrunden forklaret, og sammenligningstal for tidligere år var tilpasset den æn-

drede metode. På denne baggrund finder Rigsrevisionen, at kontinuiteten i den anvendte regnskabspraksis generelt er pålidelig.

226. Danmarks Jordbrugsforskning er et eksempel på en institution, hvor ændringer i opgørelsesmetode m.m. er foretaget tilfredsstillende. I 1997 fusionerede Statens Husdyrbrugsforsøg og Statens Planteavlsforsøg til den nye institution Danmarks Jordbrugsforskning. Rigsrevisionen undersøgte derfor, om der var kontinuitet i virksomhedsregnskabs tabeller. Det viste sig, at der kunne konstateres sammenhæng mellem oplysningerne for årene 1995, 1996, 1997 og 1998. Danmarks Jordbrugsforskning forklarede, at man havde sikret kontinuiteten i tallene ved, at de tidligere hovedformål fra de 2 institutioner var blevet henført til de nye hovedformål i Danmarks Jordbrugsforskning.

227. Rigsrevisionen konstaterede dog, at enkelte institutioner havde mindre problemer med kontinuiteten i enkelte opgørelser. I forbindelse med besøget hos Landsskatteretten konstaterede Rigsrevisionen eksempelvis, at Landsskatteretten for årene 1997 og 1998 havde opgjort produktiviteten på baggrund af antal nettoårsværk i stedet for som hidtil bruttoårsværk. Dette fremgik ikke af virksomhedsregnskabet. Sammenligningstallene i tidsrækkerne for de tidligere år var ikke tilpasset den ændrede metode, og derfor virkede det fejlagtigt som om, at der havde været en mere positiv udvikling i produktiviteten, end tilfældet var. Landsskatteretten forklarede, at baggrunden for ændringen i opgørelsesmetoden skulle findes i resultatkontrakten for 1997-2000 og beklagede, at dette ikke fremgik af virksomhedsregnskabet.

Et andet eksempel var Danmarks Statistiks opgørelse af sygefravær, som var blevet ændret fra 1997 til 1998. Rigsrevisionen kunne konstatere, at Danmarks Statistik ikke i virksomhedsregnskabet havde forklaret baggrunden for ændringerne i opgørelsesmetoden af sygefraværet, og at tallene ikke umiddelbart var sammenlignelige i tidsrækken. Dette burde være sket.

228. For at opnå en yderligere styrkelse af kontinuiteten i den anvendte regnskabspraksis, og dermed af pålidelighe-

den af virksomhedsregnskabets oplysninger, kan Rigsrevisionen anbefale, at alle institutioner opbygger forretningsgange, der sikrer:

- at institutionerne bevidst prioriterer kontinuiteten i opgørelserne,
- at der redegøres for eventuelle ændringer i opgørelsesmetoderne, samt baggrunden herfor, i virksomhedsregnskabet,
- at sammenligningstal for tidligere år tilpasses den ændrede metode, og
- at der i virksomhedsregnskabet kort redegøres for anvendt regnskabspraksis.

Dokumentation

229. Under de enkelte besøg anmodede Rigsrevisionen om at få dokumentation for en række udvalgte oplysninger i virksomhedsregnskabet, primært ikke-finansielle oplysninger. Ved vurdering af de modtagende oplysningers kvalitet blev der taget udgangspunkt i:

- det grundmateriale oplysningerne byggede på,
- om der var redegjort for opgørelsesmetoderne,
- om det var muligt at følge sammenhængen fra de overordnede opgørelser i virksomhedsregnskabet til grundregistreringerne, og
- om det var muligt for udenforstående at nå frem til samme resultat som institutionen selv.

230. Undersøgelsen viste generelt, at der var adgang til det grundmateriale, som oplysningerne i virksomhedsregnskaberne byggede på, eksempelvis edb-udtræk eller manuelle rapporter mv. I 2 tilfælde konstaterede Rigsrevisionen dog, at der ikke var adgang til det grundmateriale virksomhedsregnskabet byggede på.

Af virksomhedsregnskabet for Forsvarets Bygningstjeneste fremgik det, at alle telefoniske henvendelser vedrørende konkrete spørgsmål var besvaret inden for en uge. Det viste sig, at antallet af telefoniske henvendelser ikke

blev opgjort, og at gennemførelsesprocenten på 100 % for dette område dermed ikke kunne bekræftes.

Den Danske Filmskole havde i virksomhedsregnskabet opgjort gennemførelsesprocenten og den gennemsnitlige studietid i forhold til normeret studietid til 100 %. Under mødet blev det oplyst, at skolen ikke havde nogen egentlig skriftlig dokumentation for disse tal, idet det ifølge skolen var alment kendt på skolen, at alle elever gennemførte uddannelsen og gjorde det på normeret tid.

Efter Rigsrevisionens opfattelse kan dette sætte spørgsmålstegn ved den interne opfølgning på mål og resultater.

231. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Danmarks Statistik og Militærnægteradministrationen var de eneste institutioner, der systematisk havde beskrevet de opgørelsesmetoder, der lå til grund for oplysningerne i virksomhedsregnskaberne. Rigsrevisionen fandt endvidere, at Arbejds miljøinstituttet, Danmarks Jordbrugsforskning, Økonomistyrelsen og Patentdirektoratet havde udarbejdet tilfredsstillende beskrivelser af opgørelsesmetoderne for visse af virksomhedsregnskabs oplysninger.

232. Hovedparten af institutionerne manglede dog at gøre rede for, hvorledes de var kommet frem til de oplysninger, der fremgik af virksomhedsregnskabet. Efter Rigsrevisionens opfattelse medfører manglen på beskrivelser af opgørelsesmetoderne bl.a., at institutionerne bliver meget sårbare ved fratrædelse af de medarbejdere, der har foretaget disse opgørelser. Hvis disse medarbejders viden ikke bliver formidlet videre, er nye medarbejdere nødt til at starte forfra i arbejdet med at definere målemetoder og beregninger, med den arbejdsbelastning dette indebærer. Det medfører endvidere en risiko for manglende kontinuitet i opgørelsesmetoderne.

233. Rigsrevisionen undersøgte herefter, om det var muligt, ud fra institutionernes mundtlige redegørelser for opgørelsesmetoderne og det foreliggende grundmateriale, at komme frem til de samme resultater, som fremgik af virksomhedsregnskaberne. For hovedparten af institutionerne var dette muligt. I enkelte tilfælde var det dog ikke muligt. Ex oplyste Miljøstyrelsens bibliotek, at der var sket en ændring af registreringsgrundlaget i løbet af året. Den under-

liggende dokumentation bestod derfor af foretagne registreringer efter henholdsvis det gamle og nye grundlag. Biblioteket kunne ikke umiddelbart forklare, hvordan det samlede antal eksterne henvendelser var fremkommet ud fra den underliggende dokumentation som følge af ændringen af registreringsgrundlaget.

Endvidere konstaterede Rigsrevisionen i forbindelse med besøget hos Haderslev Statsseminarium, at seminariet ikke i tilfredsstillende grad kunne redegøre for, hvilken opgørelsesmetode der var blevet anvendt til fordelingen af uddannelsesudgifterne i lærerafdelingen mellem henholdsvis den ordinære uddannelse, åben uddannelse og efteruddannelse. Først i den efterfølgende korrespondance blev opgørelsesmetoden klarlagt.

234. Rigsrevisionen konstaterede yderligere enkelte fejl i opgørelserne i forbindelse med de foretagne besøg. Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne en del af disse fejl være undgået, hvis institutionen systematisk havde beskrevet deres opgørelsesmetoder, og efterfølgende havde foretaget kontrol ud fra disse.

235. Rigsrevisionens undersøgelse af, om det var muligt at følge sammenhængen fra de overordnede opgørelser i virksomhedsregnskabet til grundregistreringerne, viste, at det for hovedparten af institutionerne var muligt. Denne sammenhæng – transaktionssporet – er ikke kun relevant som dokumentation for oplysningerne i virksomhedsregnskabet, men er også en forudsætning for, at der fx til ledelsesinformation kan trækkes specificerede opgørelser for bestemte områder og perioder mv. Det er derfor en fordel, hvis der til grunddata er knyttet oplysninger om tidspunkt, formål, kontor, sagsbehandler mv.

236. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at oplysningerne i virksomhedsregnskabet kun kan betegnes som dokumenterede, hvis det er muligt for andre at komme frem til samme resultater ud fra grundregistreringerne og opgørelsesmetoderne. De manglende beskrivelser af opgørelsesmetoderne medførte, at det ikke var muligt for Rigsrevisionen at efterprøve oplysningerne uden assistance fra institutionerne. Det er således Rigsrevisionens vurdering, at hoved-

parten af institutionerne ikke fuldt ud lever op til kravet om, at oplysningerne skal være dokumenterede.

237. For at opnå en styrkelse af dokumentationen kan Rigsrevisionen anbefale,

- at dokumentationen består af systematiske beskrivelser af de opgørelsesmetoder, der ligger til grund for oplysningerne i virksomhedsregnskaberne samt de foretagne beregninger bag de aktuelle oplysninger, og
- at dokumentationsmaterialet til virksomhedsregnskabs oplysninger samles et sted, fx hos den, der har hovedansvaret for virksomhedsregnskabet.

Forsøgsordningen for de mindre institutioner

238. Rigsrevisionen anbefalede i beretningen om bevilningskontrollen for 1997, at der i en eller anden form burde udarbejdes virksomhedsregnskab for samtlige statslige institutioner og ikke kun for institutioner med bruttoudgifter over 25 mio. kr. Rigsrevisionen fandt samtidig, at der burde udarbejdes en særlig model for små institutioner, da det på grund af den administrative belastning ikke var muligt for samtlige institutioner at leve op til de krav, der er beskrevet i Akt 82 4/12 1996.

239. Økonomitryelsen iværksatte bl.a. på denne baggrund en forsøgsordning i 1998, der omfattede følgende 6 institutioner: Det Ethiske Råd, Tobaksskaderådet, Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum, Kulturministeriets Tilskudssekretariat, DIKE og Dansk Polarcenter.

240. Forsøgskonceptet for de små institutioner er ifølge Økonomitryelsen udformet på en sådan måde, at de små institutioner på den ene side belastes mindst muligt administrativt og på den anden side forbedrer rapporteringen om resultater og aktiviteter i forhold til tidligere. Forsøgsordningen består derfor af en overordnet ramme, svarende til den nuværende virksomhedsregnskabsordning, men der stilles kun minimumskrav til afsnittene om driftsregnskab, resultatanalyse og personaleoplysninger. Endvidere er minimumskravene til disse afsnit meget begrænsede.

241. Ifølge Økonomistyrelsen vil der på baggrund af en evaluering af forsøgsordningen blive udarbejdet et forslag til en model til brug for virksomhedsregnskaber for små institutioner.

242. Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af de 6 aflagte virksomhedsregnskaber. Formålet med gennemgangen har været at afdække, om forsøgsordningen sikrer, at de små institutioner kan aflægge et regnskab, der indeholder en tilfredsstillende rapportering om resultater og aktiviteter.

243. Rigsrevisionens gennemgang viste generelt, at de 6 institutioner har prioriteret aflæggelsen af virksomhedsregnskabet højt. De aflagte virksomhedsregnskaber er således karakteriseret ved en klar, overskuelig og systematisk opbygning. Der gives endvidere i virksomhedsregnskaberne en god beskrivelse af institutionernes overordnede formål. Gennemgangen viste endvidere, at de aflagte virksomhedsregnskaber opfyldte hovedparten af minimumskravene i forsøgsordningen.

244. Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, at rapporteringen af resultater og aktiviteter kan forbedres. Resultatanalysen i de aflagte virksomhedsregnskaber består i højere grad af beskrivelser af institutionens formål, inden for de enkelte hovedområder, end af egentlige analyser og vurderinger af de iværksatte aktiviteter. Der er således ikke i tilstrækkelig grad opstillet fyldestgørende aktivitetsoversigter i de aflagte virksomhedsregnskaber samt foretaget en kobling mellem de gennemførte aktiviteter og de økonomiske resultater. En undtagelse er dog Dansk Jagt- og Skovbrugsmuseum, der har opstillet aktivitetsoversigter for de største områder samt foretaget analyser og vurderinger af udviklingen i de faglige resultater.

245. Der bør derfor mere eksplicit stilles krav om opstilling af aktivitetsoversigter samt om mere grundlæggende analyser af sammenhænge mellem de gennemførte aktiviteter og de opnåede resultater.

246. Rigsrevisionen finder således, at forsøgsordningen har mange positive elementer, men at ordningen, for så

vidt angår resultatanalysen, endnu ikke har nået sin endelige form eller detaljeringsniveau.

247. Af hensyn til den administrative belastning ved at udarbejde et virksomhedsregnskab finder Rigsrevisionen endvidere, at muligheden for at udarbejde fælles virksomhedsregnskaber for små og ensartede institutioner bør indgå i overvejelserne for det fremtidige regelsæt.

248. Økonomistyrelsen har i forbindelse med høringssvaret tilkendegivet, at styrelsen er enig i hovedtrækkene af Rigsrevisionens vurdering af forsøgsordningen for mindre institutioner, men at der endnu ikke er taget endelig stilling til ordningens fremtid.

249. Rigsrevisionen finder, at forsøgsordningens fremtid snarest muligt bør afklares, således at de mindre institutioner, hvis de skal aflægge virksomhedsregnskab, kan træffe de nødvendige foranstaltninger.

Den generelle undtagelse af departementerne

250. I henhold til Akt 82 4/12 1996 skal institutioner med egen selvstændig ledelse og aktiviteter, der hovedsageligt er udadrettede, aflægge virksomhedsregnskab. I praksis har dette medført, at departementerne generelt har valgt ikke at aflægge virksomhedsregnskaber. Rigsrevisionen tilkendegav i forbindelse med bevillingskontrollen for 1997, at man fandt, at departementerne som udgangspunkt er omfattet af ordningen på lige fod med andre statslige institutioner, og at alle departementer derfor burde aflægge virksomhedsregnskab. Eksempelvis fandt Rigsrevisionen, at der burde være aflagt virksomhedsregnskab for Udenrigsministeriets departement, herunder for forvaltningen af bevillingen til udviklingsbistanden på ca. 10 mia. kr.

251. I lighed med sidste år har 2 kontorer/enheder i Indenrigsministeriets departement aflagt virksomhedsregnskab. Endvidere aflagde SUstyrelsen, der er en enhed i Undervisningsministeriets departement, virksomhedsregnskab for SU- og VUS-systemernes samlede drift og funktion. Derudover blev der ikke aflagt virksomhedsregnskab for nogle af departementerne.

252. Rigsrevisionen er opmærksom på, at Økonomistyrelsen i øjeblikket arbejder med en forsøgsordning for en samlet koncernrapportering for hele ministerområder. Rigsrevisionen er ikke bekendt med detaljerne i ordningen. Rigsrevisionen finder imidlertid, at departementerne bør aflægge virksomhedsregnskab inden for den eksisterende ordning, indtil et tilfredsstillende alternativ er etableret.

253. Økonomistyrelsen har i sit høringssvar tilkendegivet, at det er styrelsen opfattelse, at beslutningen om departementernes rapporteringsforpligtelse bør afvente beslutningen om koncernrapporteringens fremtid. Økonomistyrelsen er således ikke enig med Rigsrevisionen i, at departementerne bør inddrages i den eksisterende ordning på dette tidspunkt, hvor et nyt koncept er under overvejelse.

Koncernrapporterne sigter endvidere mod at tydeliggøre departementernes koncernansvar. Med afrapporteringen på tværs af institutionsniveauet øges muligheden for og pligten til at vurdere, hvordan aktiviteterne på ministerområdet spiller sammen. Samtidig styrkes muligheden for at analysere og vurdere årsagssammenhænge og effekter.

Rapporterne dækker samtlige aktiviteter på ministerområdet – således også departementernes egne driftsopgaver og eventuelle tilskudsopgaver samt lovbundne tilskud og tilskud til personer.

3 departementer – Arbejdsministeriet, By- og Boligministeriet og Erhvervsministeriet – har på forsøgsbasis aflagt koncernrapporter for 1998.

Økonomistyrelsen er i gang med at evaluere rapporterne. Beslutningen om konceptets videreførelse vil blive taget på baggrund af den endelige evaluering.

Rigsrevisionen forventer at blive hørt inden den endelige udformning af konceptet og vil i den forbindelse vurdere, hvorvidt konceptet sikrer en tilstrækkelig rapportering om departementernes mål, aktiviteter og resultater.

Status for virksomhedsregnskabsordningen

254. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at virksomhedsregnskabsordningen har været med til at fremme skiftet fra en regelorienteret forvaltningskultur til en resultatorienteret virksomhedskultur i staten, hvor virksomhedsregnska-

bet har bidraget til en styrkelse af den interne økonomistyring, bl.a. gennem øget fokus på mål og resultater.

255. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at det er lykkedes at samle de førhen spredte informationer i en mere enkel og overskuelig form. Herved er der blevet givet mulighed for en bedre integrering af faglige og økonomiske forhold samt en kobling af de regnskabsmæssige forklaringer til oplysningerne om mål og resultater.

256. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at det kan være vanskeligt at dække informationsbehovet hos alle de primære interessenter med virksomhedsregnskabsordningen, da de primære interessenters behov for information er forskellige.

Rigsrevisionen finder derfor, at Finansministeriet i forbindelse med videreudviklingen af ordningen bør overveje, hvorledes de forskellige interessenters informationsbehov bedst kan dækkes.

Sammenfatning

257. Rigsrevisionens generelle gennemgang af samtlige virksomhedsregnskaber for 1998 viste,

- at der var for mange institutioner, som ikke opfyldte alle de minimumskrav, der er nævnt i Akt 82 4/12 1996. Det var specielt kravene til resultatanalysen, som institutionerne havde problemer med at opfylde,
- at de opstillede mål i virksomhedsregnskaber var af meget svingende kvalitet. I de bedste virksomhedsregnskaber var de opstillede mål således både operationelle og styringsrelevante, mens der for de mindre tilfredsstillende virksomhedsregnskaber mere var tale om overordnede hensigtserklæringer end om konkrete resultatmål,
- at institutionerne hovedsageligt havde opstillet produktions- og udviklingsmål frem for mål for effekt, service og kvalitet,
- at der i forhold til tidligere år var foretaget flere analyser og vurderinger i de aflagte virksomhedsregnskaber, som endvidere i højere grad var selvkritiske og fremadrettede,

- at Undervisningsministeriets fælles myndighedskrav for de videregående uddannelsesinstitutioner er forbedret på en række punkter i sammenligning med ministeriets fælles retningslinjer i 1997, og
- at arbejdet med at forbedre virksomhedsregnskaberne på Forskningsministeriets område bør tillægges høj prioritet.

258. Rigsrevisionens undersøgelse af pålideligheden og dokumentationen af virksomhedsregnskabets oplysninger i 16 udvalgte institutioner viste,

- at der i mange institutioner var fastsat procedurer, der sikrede en løbende opfølgning på målopfyldelsen, men at der ikke var fastsat procedurer for indsamlingen og prioriteringen af, hvilke oplysninger der skulle indgå i virksomhedsregnskabet,
- at der generelt var tilfredsstillende forretningsgange for grundregistreringen af økonomi- og ressourcedata, men at der stadig er et behov for styrkelse af forretningsgangene vedrørende registrering af aktivitetsdata,
- at der generelt var en høj grad af kontinuitet både vedrørende finansielle og ikke-finansielle oplysninger. I de fleste af de tilfælde, hvor der var foretaget ændringer i opgørelsesmetoden, var baggrunden forklaret, og sammenligningstal for tidligere år var tilpasset den ændrede metode, og
- at der generelt var adgang til det grundmateriale oplysningerne byggede på, men at der manglede skriftlige redegørelser for opgørelsesmetoderne, og at det således kun var muligt for Rigsrevisionen at efterprøve oplysningerne med assistance fra institutionerne.

259. Rigsrevisionens generelle vurdering af ordningen er,

- at virksomhedsregnskabet er et godt redskab til rapportering om mål, aktiviteter og resultater, og at ordningen har medført en forbedring af mål- og resultatstyringen i staten,

- at der bør arbejdes med at målrette informationen mod de primære interessenter,
- at departementerne bør aflægge virksomhedsregnskaber, og
- at forsøgsordningen for aflæggelse af virksomhedsregnskaber for mindre institutioner har mange positive elementer, men at forsøgsordningens fremtid snarest muligt bør afklares.

E. Mindre edb-projekter

Indledning

260. Rigsrevisionen vil i det følgende omtale de væsentligste principielle problemer, der er konstateret ved implementering af mindre edb-projekter. Formålet er at redegøre for nogle af de problemstillinger, Rigsrevisionen anser for væsentlige i forbindelse med implementering af mindre edb-projekter. Endelig vil Rigsrevisionen give nogle generelle anbefalinger til afhjælpning af de påpegede mangler og svagheder ved implementeringerne.

Rigsrevisionen har i de senere år i forskellige sammenhænge (rådgivning, deltagelse med observatørstatus i ERFA- og styregrupper, ved revisionsbesøg mv.) indhøstet erfaringer i forbindelse med implementering af mindre edb-systemer især økonomisystemer. Udtrykket "mindre edb-projekter – økonomisystemer" henviser til omfanget af projekterne og kompleksiteten i de valgte løsninger. Institutionernes størrelse er almindeligvis uden betydning for disse typer af implementeringer.

De gennemgåede økonomisystemer er næsten udelukkende standard-/rammesystemer tilpasset behovene i de konkrete institutioner i den statslige sektor. I enkelte tilfælde er der sket en ensartet implementering til en række institutioner som fx inden for selvejelovområdet (selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. – seminarier mfl.).

261. Udbredelsen af decentrale økonomisystemer til afløsning af Statens Centrale Regnskabssystem (SCR) har i de seneste 2-3 år været stigende. Dette skyldes især 2 forhold.

Det ene forhold er *ny lovgivning*, fx for selvejelovinstitutionerne under Undervisningsministeriet. Ministeriet fik i denne forbindelse bemyndigelse til at fastsætte regler for udarbejdelse af årsregnskab og samtidig hjemmel til at bestemme, at selvejelovinstitutionerne skulle anvende fælles administrative systemer. I forlængelse heraf valgte ministeriet at få implementeret økonomisystemet Concorde XAL-STAT i selvejelovinstitutionerne i begyndelsen af 1998.

I overensstemmelse med folkekirkens økonomilov fik stifterne den 1. juni 1996 implementeret et økonomisys-

stem, der tillige omfatter kapitaladministration af stiftsmidlerne. Systemet blev udarbejdet med udgangspunkt i standard-/rammesystemet Concorde XAL.

262. Det andet forhold er *ændrede krav til statslig økonomistyring*. Disse krav er øget væsentligt og er blevet mere differentierede. Finansministeriet anså ikke en videreudvikling af det nuværende centrale regnskabssystem med henblik på at kunne løse styringsopgaverne i statens institutioner for hverken økonomisk eller teknologisk fornuftigt. En brugerundersøgelse, som Økonomistyrelsen fik foretaget i 1996, viste endvidere bl.a. manglende fleksibilitet og brugervenlighed i SCR-systemet. Finansministeriet søgte og opnåede ved Akt 207 20/5 1998 Finansudvalgets tilslutning til statens omlægning til decentrale systemer. I aktstykket redegjorde Finansministeriet for baggrunden for omlægningen, hvilke fordele der kunne opnås, tilrettelæggelse af omlægningen, ansvars- og opgavefordelingen, de tekniske og økonomiske risici samt økonomien i relation til omlægningen. Økonomistyrelsen påbegyndte sit projekt med implementering af Navision Stat i maj 1998 og indgik kontrakt med Navision Software Danmark A/S om levering af en tilpasset systemløsning baseret på et standard-/rammesystem. Ifølge aktstykket skulle ca. 20 institutioner overgå fra SCR-systemet til Navision Stat i 1999. 23 institutioner, hvoraf 2 var pilotprojekter, overgik til Navision Stat i 1999. Mellem 2000 og 2003 forventes resten af institutionerne at overgå successivt pr. ministerområde.

Lovgrundlag mv.

263. Instrukscirkulæret (Finansministeriets cirkulære nr. 232 af 20. december 1994 om udarbejdelse af institutionsinstrukser vedrørende regnskabsvæsenets tilrettelæggelse) stiller krav om, at institutioner, der anvender eget edb-anlæg, skal supplere institutionsinstruksen med en beskrivelse af edb-behandlingen af institutionens regnskabsopgaver.

264. For visse typer institutioner, herunder institutioner uden for det egentlige statsregnskab, har administrationen eller lovgiver stillet særlige krav til udarbejdelse og opstilling af årsregnskab fx efter årsregnskabsloven. Det statslige regnskabssystem er ikke umiddelbart indrettet til at løse denne bogførings- og regnskabsopgave. Institutionerne (fx

stifterne og seminarierne) har opfyldt dette krav samt deres krav til økonomistyring generelt ved implementering af decentrale økonomisystemer.

265. Økonomistyrelsens myndighedsopgaver i forbindelse med det statslige regnskabsvæsen omfatter ud over udarbejdelse af statsregnskabet bl.a. administration og udvikling af regelsættet for den statslige økonomi- og regnskabsforvaltning og udvikling og implementering af redskaber til effektiv forvaltning, herunder også systemydelser vedrørende decentrale økonomisystemer til dækning af de enkelte institutioners behov.

I henhold til Akt 207 har Økonomistyrelsen – forinden det lokale økonomisystem tages i brug i den enkelte institution – ansvaret for at følge op på,

- at systemet er i overensstemmelse med gældende lovgivning, og at systemet er teknisk driftsklart,
- at system-, data- og driftssikkerheden i og omkring de lokale systemer er tilstrækkelig, så systemet i sin helhed har et tilfredsstillende kontrol- og sikkerhedsniveau,
- at systemet producerer tilstrækkelig dokumentation mv. til, at transaktions- og kontrolspor fremgår på alle nødvendige områder,
- at der er gennemført test af systemet i det lokale miljø med tilfredsstillende resultat, og
- at der foreligger nødvendig systemdokumentation, brugervejledninger, driftsvejledninger og andet nødvendigt vejledningsmateriale.

Endvidere har Økonomistyrelsen ansvaret for nøje at følge op på, at ressortdepartementerne har tilrettelagt og godkendt regnskabsvæsenet i den enkelte institution, herunder

- at der foreligger en godkendt regnskabsinstruks inkl. et afsnit om edb-behandling, der tager højde for det lokale økonomisystem,
- at der foreligger forretningsgangsbeskrivelser i nødvendigt omfang, og

- at den lokale og centrale bruger og edb-organisation er konstateret tilstrækkelig, og at det nødvendige personale med tilstrækkelig kompetence er til rådighed.

Problemstillinger

266. Implementering af mindre edb-projekter baseret på standard-/rammesystemer sker for det meste faseopdelt i et projekt.

Analyse og krav til ændringer, herunder organisatoriske ændringer giver ofte anledning til problemer. Flere projekter har været for ambitiøse både med hensyn til løsningernes kompleksitet og tidsplanerne for selve implementeringen. Dette har naturligt givet anledning til problemer med projekternes indhold og styringen af udviklings-, test- og implementeringsforløbet. Sammenlignet med den private sektor er planlægningsprocessen før projektstart i den statslige sektor tidsmæssigt ofte længere på grund af en længere intern beslutningsproces og kravet om udbud.

I forbindelse med implementeringerne forsøger institutionerne ofte at få IT-systemerne tilpasset, så de i størst muligt omfang alene løser opgaver i overensstemmelse med de allerede etablerede forretningsgange og rutiner. Ved i stedet at undersøge mulighederne for at tilpasse de eksisterende forretningsgange og rutiner til de nye IT-systemer kan de mange muligheder, som moderne IT-systemer indeholder, udnyttes bedre. Det er ikke usædvanligt, at tilpasning af forretningsgangene og rutinerne til IT-systemet efterfølgende har givet produktivitetsfordele i institutionerne.

Undervisningsministeriets bemærkninger vedrørende forløbet af implementeringen på selvejelovområdet er indarbejdet i det følgende punkt. I tilfældet med implementering af Concorde XAL-STAT på selvejelovområdet var det retslige grundlag for implementeringen en kontrakt af 3. april 1997 mellem Undervisningsministeriet og Økonomistyrelsen om etableringsprojekt for programpakke til lokal økonomistyring på seminarierne samt en kontrakt af 16. marts 1998 om levering og vedligeholdelse af en programpakke til lokal økonomistyring i institutioner under UNI (tidligere Universitetsafdelingen). Kontrakten af 16. marts 1998 blev underskrevet af parterne, efter at implementeringen var påbegyndt i januar 1998. Projektet var forankret i Undervisningsministeriet, men ministeriet fore-

tog efter Rigsrevisionens opfattelse ikke en tilstrækkelig løbende opfølgning og kontrol af implementeringen, som blev gennemført af Økonomistyrelsen. Fx var ministeriets udarbejdelse af paradigma til institutions- og sikkerhedsinstruks til brug for selvejelovområdet først afsluttet efter driftsstarten, hvilket dog bl.a. var begrundet i, at udformningen til dels var afhængig af, at Økonomistyrelsen færdiggjorde den endelige systembeskrivelse. Denne var heller ikke færdig ved driftsstart.

267. I de tilfælde, hvor der er forsinkelse i implementering af nye decentrale systemer, vil der ofte være for lang tid mellem brugeruddannelsen og brugernes brug af det nye system. Dette giver usikkerhed i betjeningen af systemet med mulighed for fejl til følge samt øget behov for gentagelse af og/eller opfølgning på kurserne.

På grund af tidspres mv. er der ofte for lidt fokus på processen med konvertering og driftsstart. Dette betyder, at konverteringen ikke bliver tilstrækkeligt planlagt med deraf følgende risiko for fejl samt manglende dokumentation og opfølgende kontrol. Rigsrevisionen har bemærket flere tilfælde, hvor konvertering fra SCR til et nyt decentralt økonomisystem har givet uopklarede differencer i bogføring og regnskab. Gode (system)beskrivelser og klare forretningsgange samt entydige daglige rutiner kan være med til at sikre en problemfri driftsstart. Rigsrevisionen har således kunnet konstatere, at mangler herpå har medført fejl og/eller mangler i dokumentationen af bogføringen og regnskabsudarbejdelsen og manglende procedurer for opfølgning og afstemning heraf.

268. Det er Rigsrevisionens erfaring, at institutionerne er opmærksomme på, at et projekt med indførelse af et nyt decentralt økonomisystem kræver styring, men at dette ikke altid har ledelsens tilstrækkelige bevågenhed. Implementering af edb-systemer også standard-/rammesystemer er ikke problemfrit. Der opstår som regel uforudsete problemer, og ofte er der forsinkelser, der fordyrer projekterne. Efterfølgende opstår der i mange tilfælde strid om placeringen af ansvaret for forsinkelsen, de opståede fejl og/eller de manglende funktionaliteter, og i nogle tilfælde har det været nødvendigt at inddrage kammeradvokaten og

andre eksperter til en afklaring af ansvarsforholdene før eventuel indledning af en voldgiftssag.

269. I henhold til regnskabsbekendtgørelsen (Finansministeriets bekendtgørelse nr. 1163 af 20. december 1994 om statens regnskabsvæsen mv. som ændret ved bekendtgørelse af 24. februar 1999) er der mulighed for, at institutioner kan anvende egne økonomisystemer til løsning af sine regnskabsregistreringsopgaver. Finansministeriets tilladelse hertil forudsætter, at økonomisystemet kan tilgodes de informations-, sikkerheds-, kontrol- og tidsmæssige krav, der til enhver tid gælder for statens økonomisystemer. En tilladelse forudsætter endvidere, at data kan udveksles elektronisk – eller på anden lignende måde – med de centrale økonomisystemer. I disse tilfælde indgås der mellem institutionen og Økonomistyrelsen en skriftlig driftsaftale, der nærmere beskriver vilkårene for udveksling af data mv. Statslige institutioner knyttes til de centrale økonomisystemer i en form, der nærmere aftales mellem vedkommende minister og Finansministeriet (Økonomistyrelsen). Det er Finansministeriets opgave at sikre, at tilslutningen bliver forsvarlig. Endelig skal den regnskabsmæssige registrering tilrettelægges så transaktions- og kontrolspor er intakt. Dette krav har i flere tilfælde været vanskeligt at opfylde specielt i forbindelse med konverteringer af åbningsbalancer og regnskabsdata fra SCR for tidligere perioder/år til det decentrale system. Desuden har dette i nogle tilfælde medført et uforholdsmæssigt stort ressourceforbrug i institutionerne til afstemning af regnskabsdata mellem SCR-systemet og det nye decentrale økonomisystem.

270. For den organisatoriske/administrative del af implementeringen har stort set alle de undersøgte institutioner været forsinkede med tilpasningen af forretningsgangsskrivelser, institutionsinstrukser mv. Overgangen fra et centralt regnskabssystem til et decentralt standard-/rammesystem vil medføre ændringer i den daglige tilrettelægelse af de administrative og bogføringsmæssige rutiner. Endvidere bliver der ofte i institutionerne, som noget nyt, behov for etablering af en IT-funktion eller udvidelse af dens opgaver, herunder især med kravene til løsning af opgaverne i relation til funktionsadskillelser og IT-sikkerhed.

Institutionernes problemer med at få tilpasset institutionsinstrukser, udarbejdet sikkerhedsinstrukser mv., har i de fleste tilfælde betydet, at systemerne faktisk er driftsmæssigt igangsat, før der har foreligget godkendte instrukser på området. Dette er dels i strid med regnskabsbekendtgørelsen, dels har det ofte givet anledning til problemer i forbindelse med den daglige drift. I mange tilfælde har Rigsrevisionen først efter igangsætningen af systemet modtaget et samlet materiale, med beskrivelse af ændringerne, til udtalelse i henhold til rigsrevisorloven. Rigsrevisionen har også konstateret tilfælde, hvor der er blevet sat ufærdige systemer i drift, herunder delsystemer, der ikke var færdigudviklede og -testede.

271. Som en konsekvens af processen med omlægningen til decentrale systemer vil Finansministeriet ændre regnskabsbekendtgørelsen. Det må forventes, at der udstedes en ny regnskabsbekendtgørelse med tilhørende normer og vejledninger mv. (fx cirkulære om regnskabs- og institutionsinstrukser og Finansministeriets Økonomi-Administrative Vejledning (ØAV)), som tager højde for den generelle teknologiske udvikling i samfundet, de seneste ændringer i bogføringslovgivningen, udviklingen i de statslige regnskabssystemer samt ændringen fra centrale til decentrale økonomisystemer. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at en ajourføring af regelsættet er nødvendig for at sikre en mere smidig og sikker implementering.

Rigsrevisionens vurdering

272. I Rigsrevisionens arbejde med høring/udtalelse i forbindelse med institutionernes implementering af nye økonomisystemer er det Rigsrevisionens primære formål at virke for, at de ansvarlige parter sikrer,

- at systemet efterlever relevant lovgivning mv. og er teknisk driftsklart,
- at system-, drifts- og datasikkerhed i og omkring de nye edb-systemer er tilstrækkelig, således at systemet ud fra en samlet vurdering har et tilfredsstillende kontrolniveau, producerer tilstrækkelig dokumentation mv. til, at transaktions- og kontrolspor fremgår på alle nødvendige områder, og

- at systemet giver mulighed for tilstrækkelig information (rapporter mv.) til styrings- og ledelsesformål, så ledelsen får et værktøj, der kan hjælpe i håndteringen af ansvaret.

273. Det er Rigsrevisionens vurdering, at der fælles for de fleste projektforsøb har været

- et utilstrækkeligt reelt ledelsesengagement
- tidsplaner, der efterfølgende er skubbet
- driftsstart uden godkendte institutionsinstrukser
- manglende/utilstrækkelig dokumentation af systemet
- en uklar opgave- og ansvarsfordeling.

274. Konsekvensen heraf er ofte, at såvel økonomi som organisation lider herunder. Rigsrevisionen har således konstateret, at institutioner fx oplever usikker regnskabsafleggelse, usikker budgettering, svag økonomistyring, direkte økonomisk pengetab, at samarbejdet i institutionen bliver dårligere, at der opstår fejl i systemerne, anstrengt administration samt fordyrelse af projektet.

275. Finansministeriet oplyste i sit høringssvar, at spørgsmålet om ledelsesengagement, kompetenceudvikling og opgave- og ansvarsfordeling mv. nu indgår som en væsentlig del af de informationsmøder, som Økonomistyrelsen afholder for cheferne i de enkelte ministerier forud for overgangen til de nye lokale økonomisystemer.

Ministeriet oplyste endvidere, at der for at sikre det fornødne ledelsesengagement i de enkelte implementeringsprojekter for hver institution, der skal overgå til de nye lokale økonomisystemer, nu nedsættes en styregruppe bestående af Økonomistyrelsens implementeringsteam og den pågældende institutions ledelse. Formålet med disse styregrupper er at følge og styre udviklingen af implementeringen i institutionen og samtidig sikre, at ledelsen i institutionen løbende er orienteret og engageret i projektets udvikling.

Rigsrevisionen finder det positivt, at information til ledelsen i ministerierne er forbedret, og at kravene til ledelserne i institutionerne med hensyn til dens opgaver og ansvar i forbindelse med implementering af lokale økonomisystemer er styrket.

Sammenfatning

276. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de beskrevne mangler og svagheder vil kunne minimeres ved:

- at fastholde et reelt ledelsesengagement i hele projektet, dvs., at projektet forankres så højt i organisationen som muligt,
- at sikre tilstrækkelige kompetencer og ressourcer til projektet,
- at fastholde en klar opgave- og ansvarsfordeling, og
- at sikre parallel fremdrift på såvel det edb-mæssige som på det organisatoriske/administrative område.

277. I forbindelse med implementeringen af decentrale økonomisystemer, herunder især standard-/rammesystemer i institutionerne, har Økonomistyrelsen en (ny) central rolle som leverandør både udviklings- og implementeringsmæssigt. Økonomistyrelsens myndighedsopgaver omfatter ud over udarbejdelse af statsregnskabet bl.a. administration og udvikling af regelsættet for den statslige økonomi- og regnskabsforvaltning og udvikling og implementering af redskaber til effektiv forvaltning, herunder også systemydelser vedrørende decentrale økonomisystemer til dækning af de enkelte institutioners behov. I Akt 207 var der taget højde for de erfaringer og problemer, Økonomistyrelsen tidligere havde indvundet ved implementeringer af decentrale økonomisystemer.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at intentionerne i aktstykket, jf. pkt. 265, med hensyn til beskrivelsen af ministeriernes (departementernes), institutionernes og Økonomistyrelsens ansvar og opgaver, i forbindelse med implementeringen af de decentrale økonomisystemer i institutionerne, er rigtige.

Det er Rigsrevisionens generelle opfattelse, at disse intentioner i aktstykket bør efterleves for igangværende og fremtidige implementeringer af økonomisystemer, uanset type.

F. Løn- og personaleadministration

Revisionens formål og revisionsmetode

278. Hovedformålet med Rigsrevisionens revision af de statslige institutioners løn- og personaleadministration (Rigsrevisionens lønrevision) er at fremme en effektiv statslig løn- og personaleforvaltning. Lønrevisionen skal påse, at de statslige institutioner foretager en korrekt beregning og udbetaling af løn til de ansatte, herunder at dette sker i henhold til de gældende overenskomster, love og regler, og at institutionernes forretningsgange på løn- og personaleområdet er korrekte og hensigtsmæssige.

279. Revisionen udføres ved besøg i de enkelte institutioner, hvor Rigsrevisionen, ud fra en på forhånd fastlagt spørgeramme, interviewer centrale medarbejdere i løn- og personaleforvaltningen, undersøger institutionens forretningsgange på løn- og personaleområdet samt gennemgår et antal løn- og personalesager. Gennemgangen af institutionens forretningsgange retter sig især mod at identificere, beskrive og vurdere forretningsgangene og de interne kontroller, herunder om reglerne for disponering, godkendelse, beregning og registrering er fulgt. Derudover undersøges, om de beskrevne forretningsgange har fungeret tilfredsstillende i den reviderede periode. For at undersøge, om institutionens lønudbetalinger er rigtige og hjemlede, gennemgås et antal stikprøver af institutionens løn- og personalesager. Det undersøges, om samtlige løndele i de pågældende sager er hjemlede i lov, overenskomst eller andre regler, der gælder for statens ansatte, og om de konkrete ydelser er beregnet korrekt. I gennemgangen prioriteres især fejltyper, der har væsentlige virkninger i efterfølgende perioder eller for flere grupper af lønmodtagere. Endelig undersøges, om institutionen lever op til kravene for statens personalepolitik, som er formuleret af Finansministeriet.

280. Udvælgelsen af, hvilke institutioner der skal revideres, foretages ud fra en afvejning mellem væsentlighed og risiko, samt Rigsrevisionens kendskab til ministerområderne og de enkelte institutioner. Udvælgelsen af besøgsinstitutioner baseres derfor for det første på lønsummens størrelse, idet det tilstræbes at opnå en høj dækningsgrad af de

samlede lønudgifter anført på finansloven. For det andet tilstræbes det, at de udvalgte institutioner dækker et så bredt område af finansloven som muligt. Endelig vælges institutioner af varierende størrelse.

281. Som afslutning på hvert enkelt revisionsbesøg holder Rigsrevisionen et møde med den reviderede institutions ledelse, hvor Rigsrevisionen mundtligt oplyser om de foreløbige resultater af revisionen. Den endelige rapportering af det enkelte lønrevisionsbesøg finder sted i form af et brev til institutionen indeholdende en samlet vurdering af løn- og personaleadministrationen samt de eventuelle bemærkninger, som revisionen har givet anledning til.

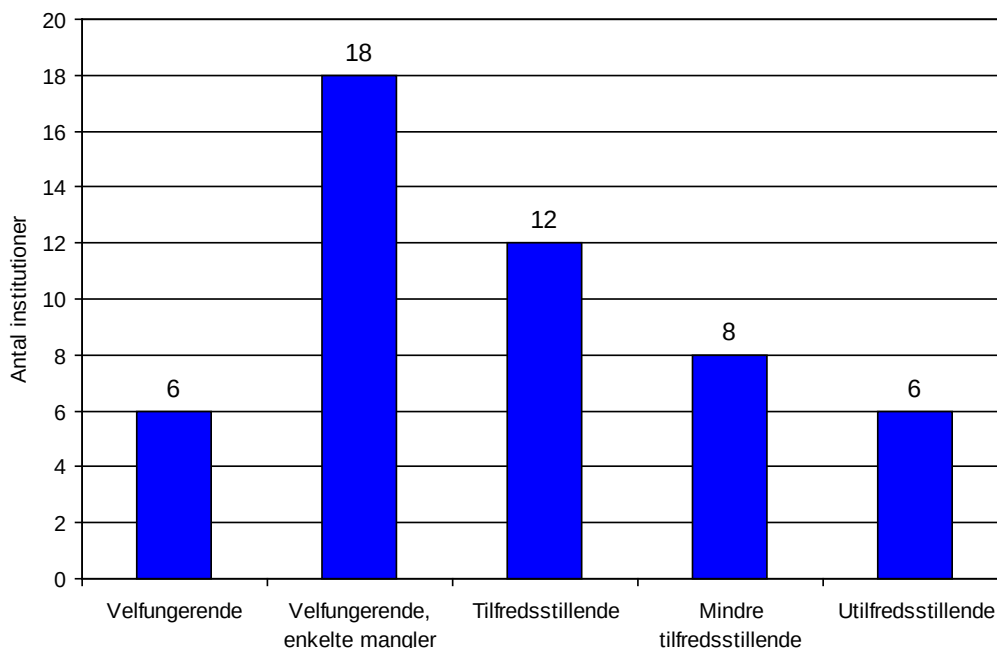
Rigsrevisionens lønrevision for 1998

282. Rigsrevisionen har i 1998 gennemført 50 lønrevisioner.

Rigsrevisionens vurdering af en institutions løn- og personaleadministration kan opdeles i 5 hovedniveauer. Fra ”velfungerende”, der gives til institutioner, hvor løn- og personaleadministrationen fungerer optimalt, til ”utilfredsstillende”, hvor der er flere væsentlige bemærkninger til institutionens forretningsgange og de gennemgåede løn- og personalesager. Vurderingen ”tilfredsstillende” gives til institutioner, der har en god og solid løn- og personaleadministration, der opfylder de gældende krav og administreres på et niveau, som man må forvente af en statslig institution.

283. **Figur 6** viser fordelingen af de vurderinger, som Rigsrevisionen på baggrund af den gennemførte lønrevision i 1998 har givet til løn- og personaleadministrationen i de reviderede institutioner.

Figur 6. Fordelingen af Rigsrevisionens vurdering af løn- og personaleadministrationen i 1998



284. Figur 6 viser, at 36 af de besøgte institutioner havde en løn- og personaleadministration, der var vurderet som tilfredsstillende eller bedre. De øvrige 14 institutioner fordelte sig med 8 institutioner, hvor løn- og personaleadministrationen var mindre tilfredsstillende og 6 institutioner, der havde en utilfredsstillende løn- og personaleadministration.

Det er Rigsrevisionens erfaring, at løn- og personaleadministrationen ved store statslige institutioner ofte fungerer bedre end ved mindre institutioner. Det skyldes bl.a. manglende ressourcer til løn- og personaleadministration samt manglende kontinuitet og vidensopsamling i de mindre institutioner. Det er derfor vigtigt, at ledelsen i de mindre institutioner er opmærksom på dette og sikrer, at løn- og personaleadministrationen har tilstrækkeligt med ressourcer og opbakning til at kunne løse deres opgaver tilfredsstillende. Det kan eventuelt være en fordel at samle løn- og personaleadministrationen i en central enhed, hvis der er tale om flere små ensartede og sammenlignelige institutioner, som alene på grund af deres størrelse har begrænsede ressourcer til løn- og personaleadministration. De 6 institutioner med en utilfredsstillende løn- og perso-

naleadministration i 1998 var ligeligt fordelt mellem store, mellem og små institutioner.

285. 6 af de reviderede institutioner i 1998, svarende til 12 %, havde en utilfredsstillende løn- og personaleadministration. Det skal imidlertid bemærkes, at som følge af Rigsrevisionens udvælgelsesmetode, hvor risiko og væsentlighed er en central udvælgelsesparameter, er det ikke muligt at overføre dette resultat til alle statens institutioner, idet institutioner med en dårlig løn- og personaleadministration vil være overrepræsenteret ved Rigsrevisionens udvælgelsesmetode. Det skal endvidere bemærkes, at Rigsrevisionen, foruden at gøre opmærksom på manglerne i institutionernes løn- og personaleadministration, også rådgiver om, hvordan institutionerne ved ændring af tilrettelæggelse af forretningsgangene mv. kan rette op på de fundne mangler. Dette sker på baggrund af Rigsrevisionens erfaring med løn- og personaleadministration inden for staten. Endelig følger Rigsrevisionen altid op på de lønrevisionsbesøg, hvor løn- og personaleadministrationen har været utilfredsstillende for at sikre, at fejlene er blevet rettet, og at der er indført tilfredsstillende forretningsgange. Det er derfor Rigsrevisionens antagelse, at antallet af statslige institutioner, hvor løn- og personaleadministration er utilfredsstillende, er af et mere begrænset omfang end de i 1998 konstaterede 12 %, samt at Rigsrevisionens revision og rådgivning er et vigtigt element til at nedbringe antallet og dermed sikre en velfungerende statslig løn- og personaleadministration.

286. **Tabel 20** viser de 10 mest almindelige fejltyper i den statslige løn- og personaleadministration, som Rigsrevisionen fandt på sine lønforretningsgangsbesøg i 1998, listet efter antallet af institutioner, hvor fejltypen blev bemærket.

Tabel 20. De 10 mest almindelige fejltyper i løn- og personaleadministrationen, som Rigsrevisionen konstaterede i 1998

Fejltype	Antal institutioner
Manglende grunddokumentation på personalesagen for fx uddannelse og tidligere anciennitetsgivende beskæftigelse.....	20
Manglende personadskilt kontrol af anciennitetsberegninger i forbindelse med lønindplacering	13
Fejlagtig beregning og/eller udbetaling af variable lønde, ydelser, tillæg m.m.	13
Honorering med runde beløb i stedet for statens takster (fx timelønscirkulæret samt eventuelt udbetaling som B-indkomst)	13
Utilstrækkelig dokumentation for udbetaling af variable ydelser som fx over- og merarbejde.....	10
Udbetaling af uhjemlede lønde	10
Diverse løntekniske fejl, fx anvendelse af forkerte lønkoder o.l.	8
Honorering for overarbejde til ansatte der ikke har højeste tjenestetid (lønramme 24 eller højere)	8
Fejlagtig lønindplacering/anciennitetsberegning i forbindelse med ansættelse eller ved overgang til nyt lønsystem.....	8
Mangelfuld registrering eller kontrol af arbejdstidsopgørelser.....	7

287. Tabel 20 viser, at de 10 mest almindelige fejltyper i 1998 er en blanding af væsentlige og mindre væsentlige fejl og mangler i institutionernes løn- og personaleadministration, og at flere af fejltypene optræder meget ofte. Det gælder fx for fejltypen ”manglende grunddokumentation på personalesagen for fx uddannelse og tidligere anciennitetsgivende beskæftigelse”, hvor Rigsrevisionen i 1998 kunne konstatere, at 20 ud af 50 institutioner havde denne fejltype. Endvidere kan nævnes fejltypen ”honorering med runde beløb i stedet for statens takster”, hvor 13 ud af 50 institutioner havde denne fejltype. Da Rigsrevisionen jævnligt finder fejl i de statslige institutioners fastsættelse og udbetaling af honorarer for bl.a. undervisning og foredrag, har Rigsrevisionen haft en drøftelse med Finansministeriet herom. Finansministeriet har herefter udarbejdet et nyt afsnit i Finansministeriets Personale Administrativ Vejledning, kap. 12, der præciserer reglerne for fastsættelse af honorar for undervisnings- og foredragsvirksomhed inden for staten.

288. **Tabel 21** viser de 5 væsentligste fejltyper i den statslige løn- og personaleadministration, som Rigsrevisionen

fundt ved lønrevisionen i 1998. Fejltyperne er opstillet i Rigsrevisionens prioriterede rækkefølge.

Tabel 21. De 5 væsentligste fejltyper i løn- og personaleadministrationen, som Rigsrevisionen konstaterede i 1998

Fejltype	Antal institutioner
Manglende personmæssig adskillelse mellem registrering og frigivelse af løn.....	6
Frigiveren af løn mangler kendskab til SCL-systemet.....	7
Manglende kendskab til Finansministeriets lønregelsæt (overenskomster, vejledninger m.m.).....	4
Udbetaling af uhjemlede løndelev.....	10
Fejlagtig beregning og/eller udbetaling af variable løndelev, ydelser, tillæg m.m. ...	13

289. Tabel 21 viser, at det kun var et fåtal af institutionerne, der havde de væsentligste fejltyper fx ”manglende personmæssig adskillelse mellem registrering og frigivelse af løn”, hvor Rigsrevisionen konstaterede, at 6 institutioner havde denne fejltype og ”manglende kendskab til Finansministeriets lønregelsæt”, hvor 4 institutioner havde denne fejltype.

290. Et kendetegn ved fejltyperne nævnt i tabel 20 er, at de alle vedrørte forretningsgange og interne kontroller, der manglede eller ikke fungerede efter hensigten. Et eksempel på en intern kontrol, der ofte svigter eller mangler, er ”manglende personadskilt kontrol af anciennitetsberegninger i forbindelse med lønindplacering”. I 1998 konstaterede Rigsrevisionen, at 13 institutioner havde denne fejltype. Betydningen af denne manglende interne kontrol er, at en eventuel forkert lønindplacering kan have beløbsmæssige konsekvenser langt frem i tiden. Det er derfor vigtigt, at en anden medarbejder kontrollerer den foretagne lønindplacering. I 1998 kunne Rigsrevisionen konstatere, at ud af de 8 institutioner, der havde en ”fejlagtig lønindplacering/anciennitetsberegning i forbindelse med ansættelser eller ved overgang til nyt lønsystem”, skyldtes det for de 5 institutioners vedkommende, at der ikke var personadskilt kontrol af lønindplaceringen.

Rigsrevisionen skal understrege vigtigheden af, at de statslige institutioner er opmærksomme på, at der til alle lønforretningsgange skal være en tilsvarende intern kon-

trol for at sikre, at eventuelle fejl bliver opdaget og rettet, inden de får beløbsmæssige konsekvenser.

291. Tilsammen giver tabel 20 og 21 en indsigt i, hvilke fejltypes der forekommer oftest, og hvilke fejltypes der er de væsentligste i den statslige løn- og personaleadministration. Tabellerne er derfor velegnede til at belyse, hvilke fejltypes de statslige institutioner særligt bør være opmærksomme på at undgå.

Sammenfatning

292. Det er Rigsrevisionens vurdering, baseret på de gennemførte lønrevisionsbesøg i 1998, at statens løn- og personaleadministration i 1998 generelt har været tilfredsstillende, idet hovedparten af de reviderede institutioner havde en god løn- og personaleadministration. Det skal imidlertid bemærkes, at Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at 6 af de besøgte institutioner havde en utilfredsstillende løn- og personaleadministration.

G. Intern revision

Formål, afgrænsning og metode

293. Formålet med dette afsnit er at redegøre for Rigsrevisionens tilsyn med interne revisioner. Dette har baggrund i, at meget væsentlige dele af revisionen af statens indtægter, udgifter og status bliver varetaget af interne revisioner efter en aftale indgået mellem vedkommende minister og rigsrevisor efter rigsrevisorlovens § 9. Ansvar for at den samlede revision er tilstrækkelig og dækkende, er dog fortsat Rigsrevisionens.

Rigsrevisionens erklæring om statsregnskabet er i stort omfang baseret på samarbejdet og tilsynet med de interne revisioner og resultaterne heraf. Rigsrevisionen skal derfor have en begrundet overbevisning om, at de interne revisioners arbejde er udført dækkende og tilfredsstillende, og at de reviderede institutioner har foretaget den fornødne opfølgning på de interne revisioners arbejde.

294. Redegørelsen er afgrænset, så den omfatter 10 af de i 1998 19 eksisterende § 9-aftaler. Det drejer sig om de interne revisioner i Banestyrelsen, Forsvaret, Politiet, Told•Skat, EU-direktoratet, DSB, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Finansstyrelsen samt Nationalbankens interne revision, der varetager revisionen ifølge de 2 separate § 9-aftaler, der vedrører henholdsvis Statsgældsforvaltningen og Den Sociale Pensionsfond. Valget af de 10 aftaler er sket på baggrund af, at de alle vedrører områder, der er optaget på statsregnskabet. De øvrige aftaler om interne revisioner vedrører områder uden for statsregnskabet, fx Post Danmark og DR.

Det skal bemærkes, at § 9-aftalen for den selvstændige offentlige virksomhed DSB er ophørt fra udgangen af 1998. Bestyrelsen i virksomheden har imidlertid besluttet, at virksomheden skal have en intern revision, hvilket er nedfældet i virksomhedens vedtægter. Bestyrelsen har udarbejdet funktionsbeskrivelser for den interne revision. Funktionsbeskrivelserne er godkendt af Rigsrevisionen, og der er på det grundlag indledt et samarbejde. Der vil formentlig blive udarbejdet en samarbejdsaftale i tilslutning til funktionsbeskrivelserne. Den afgørende faktor, for at der er etableret et samarbejde med den interne revision, er,

at Rigsrevisionen har kunnet godkende de udarbejdede funktionsbeskrivelser.

De interne revisioner, der er omfattet af undersøgelsen, dækker ca. 17 % af statsregnskabets nettoudgifter ekskl. renter. Heri indgår dog også udgifter til løn og pension, som i de fleste tilfælde revideres af Rigsrevisionen, jf. **tabel 22**. Stort set alle indtægter fra skatter og afgifter, dvs. næsten hele statens indtægtsregnskab, er omfattet af intern revision. Det samme gælder statens låneoptagelse og gældsforvaltning.

295. Redegørelsen er udarbejdet på baggrund af Rigsrevisionens erfaringer fra tilsynet med de interne revisioner, internt materiale om samarbejdet og herunder særlig arbejdet vedrørende revisionen af 1998-regnskabet samt drøftelser med de interne revisioner.

296. Ved tilsynet og samarbejdet tages der udgangspunkt i en række krav, der efter Rigsrevisionens opfattelse må stilles til en velfungerende intern revision og til en institution med intern revision:

- Den interne revision bør organisatorisk være placeret med referat til institutionens topledelse, så den interne revision er uafhængig af økonomiadministrationen. Den interne revision skal således aftale sit årlige budget med topledelsen samt have kompetence til frit at anvende sine ressourcer til at revidere efter risiko og væsentlighed. Den interne revision skal kunne anvende sine ressourcer på den mest effektive måde, og bør ikke pålægges revisionsmæssigt irrelevante arbejdsopgaver.
- Den interne revision skal have tilstrækkelige ressourcer til at kunne varetage sine opgaver.
- Den interne revision bør have effektive systemer til planlægning og opfølgning på revisionsplanen samt til registrering af ressourceanvendelsen på opgaverne.
- Den interne revision skal udføre revisionen efter anerkendte revisionsprincipper på niveau med "Statslig Revision" (Rigsrevisionens interne retningslinjer).
- Den interne revisions rapportering skal være effektiv, så det tydeligt fremgår, hvor der er væsentlige fejl og

mangler og sådan, at institutionen kan følge op på den interne revisions bemærkninger om revisionen. Institutionen må forudsættes at følge effektivt op på rapporterne.

- Det er en forudsætning, at Rigsrevisionen og den interne revision samt den reviderede institution har et vel-fungerende samarbejde, så dobbeltrevision undgås, og effekten af det samlede revisionsarbejde bliver størst mulig.

De interne revisioners opgaver

297. Det er i § 9-aftalerne i alt væsentligt aftalt, hvilke revisionsområder de interne revisioner skal varetage. De enkelte interne revisioners opgaver er vist i tabel 22.

Tabel 22. De enkelte interne revisioners opgaver

	Banestyrelsen	Forsvaret	Politiet	Statsgældsforvaltningen og Den sociale Pensionsfond	Told•Skat	EU-direktoratet	DSB	Finansstyrelsen	Arbejdsmarkedsstyrelsen
Revision af driften	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Revision af lønninger	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
Byggerevision	Ja	Ja ¹⁾	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej
Bevillingskontrol	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Revision af garantier	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej
Revision af tilskud	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej
Forvaltningsrevision	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Revision af edb-systemer	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Revision af sikkerhedsstillelser	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Revision af EU's markedsordninger	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej
Revision af specialregnskaber	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej
¹⁾ Ifølge aftale mellem Rigsrevisionen og den interne revision har byggerevisionen i 1998 i praksis været varetaget af Rigsrevisionen.									

298. Det fremgår af tabel 22, at 8 af de interne revisioner udfører revision af driften. Den interne revision i EU-direktoratet har som hovedopgave at revidere administrationen af EU's markedsordninger i Danmark og varetager herudover opgaver som følge af, at den interne revision skal attestere årsregnskabet og afgive en rapport om resultaterne af revisionen til EU-Kommissionen.

Revisionen af edb-systemerne bliver i alle tilfælde udført af de interne revisioner, ligesom langt de fleste af de interne revisioner udfører forvaltningsrevision.

For de øvrige revisionsarbejders vedkommende er de indgåede § 9-aftaler uensartede med hensyn til, hvilke opgaver der bliver udført af de interne revisioner. Dette gælder revisionen af tilskud, garantier og sikkerhedsstillelser.

Ud over opgaverne nævnt i tabel 22 udfører næsten alle de interne revisioner i varierende omfang rådgivningsopgaver for institutionerne.

Enkelte af de interne revisioner har endvidere til opgave at revidere regnskaber, der er aflagt efter andre regelsæt end det statslige og udarbejder i denne forbindelse erklæringer og/eller påtegninger til disse.

Forskellene i de interne revisioners arbejdsopgaver er i overvejende grad betinget af karakteren af den reviderede institution.

På områder med interne revisioner udfører Rigsrevisionen bevillingskontrollen, ligesom revisionen af lønninger og pensioner samt byggerevisionen oftest bliver udført af Rigsrevisionen.

Revisionen af lønninger og pensioner bør også i fremtiden udføres af Rigsrevisionens specialkontor, for så vidt angår den overordnede revision af lønforvaltningens tilrettelæggelse, herunder lønudgifter anvist gennem SCL, og kontrol af, om de foretagne dispositioner er i overensstemmelse med gældende regelsæt om løn- og ansættelsesforhold.

Interne revisioner bør ligeledes fortsat udføre det arbejde, der er nødvendigt for regnskabsrevisionens udførelse, herunder afstemning af lønkonti mv., samt øvrige lønrevisionsopgaver aftalt med Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen finder, at den arbejdsdeling, der fremgår af § 9-aftalerne mellem de interne revisioner og Rigsrevisionen, fortsat i store træk er hensigtsmæssig.

Rigsrevisionen vurderer løbende aftalerne og vil tage initiativ til tilpasninger, når der opstår behov herfor.

De interne revisioners organisation og bemanning

Organisation

299. Undersøgelsen har vist, at 8 af de 9 interne revisioner er organisatorisk placeret med direkte reference til institutionens øverste ledelse. Den 9. interne revision har en uheldig placering, men har dog i lighed med enkelte andre direkte referat til ministeriets departement.

Bemanning

300. Det normerede antal af medarbejdere i 1998 ved de interne revisioner fremgår af **tabel 23**.

Tabel 23. De enkelte interne revisioners normerede antal medarbejdere i 1998

	Antal medarbejdere
Banestyrelsen	4
Forsvaret.....	18
Politiet	8
Statsgældsforvaltningen og Den sociale Pensionsfond	16 ¹⁾
Told•Skat.....	45
EU-direktoratet.....	8
DSB.....	14
Finansstyrelsen.....	6
Arbejdsmarkedsstyrelsen.....	8
¹⁾ Skønnet antal.	

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de interne revisioners tildeling af ressourcer generelt er i overensstemmelse med de pålagte opgaver.

Enkelte af de interne revisioner synes med fordel at kunne tilføres ressourcer. Undersøgelsen viste, at flere af de interne revisioner har vanskeligt ved at rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere.

De interne revisioners planlægning, revision og rapportering

Planlægning

301. I alle § 9-aftalerne er fastsat, at det påhviler de interne revisioner at udarbejde revisionsplaner for revisionens gennemførelse. Revisionsplanerne skal omfatte en beskrivelse af revisionsområderne, tids- og ressourceplaner samt rapportering.

Revisionsplanerne forelægges institutionernes ledelser og Rigsrevisionen. Ved Rigsrevisionens gennemgang af de interne revisioners planer bliver der taget stilling til, om risikofyldte og væsentlige områder er dækket af planerne, om der er afsat de fornødne ressourcer, såvel kvalitativt som kvantitativt, til planernes opfyldelse, samt om alle revisionsområder er dækket over en flerårig revisionscyklus.

Gennemgangen af de interne revisioners planer for 1998 gav ikke Rigsrevisionen anledning til væsentlige bemærkninger bortset fra et enkelt tilfælde, hvor planlægningen i et nyt edb-system ikke blev færdiggjort på grund af utilstrækkelig bemanding.

Rigsrevisionens bemærkninger til revisionsplanlægningen i 1998 blev generelt taget til efterretning af de interne revisioner.

Revisionens udførelse

302. Rigsrevisionen lægger vægt på, at den interne revision kvalitetssikrer arbejdet. Kvalitetssikringen indebærer, at der er vedtaget politikker og procedurer for at sikre et acceptabelt kvalitetsniveau. Endvidere skal der være indbygget rutiner, der sikrer, at en person, der er uafhængig af det pågældende arbejde, gennemgår og vurderer arbejdsrapporter mv. for revisionen for at fastslå, om arbejdet er i overensstemmelse med de fastlagte politikker og procedurer.

303. De interne revisioner skal derfor udarbejde arbejdsrapporter, der dokumenterer, at arbejdet er forsvarligt planlagt og udført, så revisionen dækker alle væsentlige og risikofyldte forhold, samt dokumenterer revisionsarbejdet og konklusionen på dette.

304. De interne revisioners arbejdsrapporter og grunddokumentation er et nødvendigt grundlag for Rigsrevisionens

løbende kvalitetsvurdering af revisionsarbejdet. Arbejdspapirerne bør være let tilgængelige og have en form, der muliggør en vurdering af, om revisionen er udført i overensstemmelse med revisionsplanerne, tilstrækkeligheden af revisionsarbejdets omfang, hensigtsmæssigheden af de anvendte revisionsmetoder samt revisionsarbejdets resultater og konklusionerne heraf.

Undersøgelsen har vist, at arbejdspapirerne i det væsentlige opfylder Rigsrevisionens krav, samt at de interne revisioner kvalitetssikrer deres arbejde hovedsageligt ved, at overordnede medarbejdere gennemgår arbejdspapirerne.

Rapportering

305. De interne revisioners revisionsrapporter bliver løbende sendt til Rigsrevisionen.

I 1998 modtog og gennemgik Rigsrevisionen 392 revisionsrapporter samt notater og protokollater mv. De interne revisioners rapporter mv. udtrykker de interne revisioners endelige konklusioner på det udførte arbejde og er derfor af særlig betydning for Rigsrevisionens egen konklusion om kvaliteten af institutionernes regnskaber og forretningsgange. Endelig vurderes det, om de observerede forhold beskrives i tilstrækkeligt omfang og tilstrækkeligt kritisk.

Ved gennemgangen af rapporterne for 1998 har Rigsrevisionen vurderet, at arbejdet er udført i overensstemmelse med de lagte detailplaner og revisionsprogrammer, at arbejdet er udført fagligt kvalificeret og dokumenteret, og at de konklusioner, som de interne revisioner har truffet på grundlag af det udførte arbejde, var i overensstemmelse med arbejdets omfang og dokumentation. Endvidere var arbejdet kvalitetssikret, og der blev fulgt op på åbentstående punkter.

Administrationens opfølgning på de interne revisioners rapporter

306. Institutionernes reaktioner og opfølgning på de interne revisioners rapporter indgår som et element i Rigsrevisionens samlede vurdering af kvaliteten af regnskaberne og regnskabssystemerne. Ved væsentlige bemærkninger eller gentagen rapportering om de samme uløste forhold tager Rigsrevisionen forholdet op til behandling med insti-

tutionen og/eller departementet og udvider eventuelt omfanget af sin supplerende revision.

307. Rigsrevisionen finder, at institutionernes ledelser i nogle tilfælde behandler de interne revisioners rapporter langsomt.

Undersøgelsen viser, at de interne revisioners rapporter kun sjældent bliver sendt til og anvendt af departementerne.

308. Efter Rigsrevisionens opfattelse bør departementerne anvende de interne revisioners rapporter som et udgangspunkt for deres tilsyn med institutionerne.

Rigsrevisionens tilsyn og supplerende revision

Rigsrevisionens tilsyn med de interne revisioner

309. I 1998 anvendte Rigsrevisionen ca. 7 årsværk på tilsynet med de interne revisioner.

I § 9-aftalerne er det aftalt, at samarbejdet mellem Rigsrevisionen og de interne revisioner skal tilrettelægges ved regelmæssige møder. Hyppigheden varierer fra halvårligt til en gang om måneden.

På møderne drøftes resultaterne af den udførte revision, det førte tilsyn, eventuelle forslag til forbedringer og effektiviseringer af revisionsprocessen, revisionsplanens mulige opfyldelse inden for den fastsatte tid, eventuelle ressourceproblemer i den interne revision, nye revisionsopgaver samt eventuelle omprioriteringer og ændringer i revisionsplanlægningen.

310. Som led i tilsynet kan Rigsrevisionen deltage i de interne revisioners arbejde og revisionsbesøg. Rigsrevisionen har i 1998 deltaget i 26 revisionsbesøg på institutionerne sammen med de interne revisioner. Ved deltagelsen observerer Rigsrevisionen arbejdets praktiske gennemførelse for herigennem at få indblik i revisionsmedarbejdernes faglige kvalifikationer, kompetence og uafhængighed.

311. Rigsrevisionen har sendt tilsynsrapporter til de interne revisioner, institutionernes ledelser og i enkelte tilfælde til departementerne. I tilsynsrapporterne undersøges de interne revisioners uafhængighed, herunder om den organi-

satoriske placering giver de interne revisioner mulighed for at virke effektivt, personalets revisionsmæssige kvalifikationer samt arbejdets kvalitet.

De interne revisioner har i en række tilfælde anvendt Rigsrevisionens tilsynsrapporter til effektiviseringer og forbedringer i deres planlægning, udførelse af revision og rapportering.

Rigsrevisionen agter i fremtiden at drøfte tilsynsrapporterne ved de årlige topchefmøder med departementscheferne samt at omtale tilsynet med den enkelte interne revision i de enkelte ministerområders afsnit i bevillingskontrolbetretningen.

Rigsrevisionens supplerende revision

312. Rigsrevisionen udførte i 1998 supplerende revision på 4 områder. Det samlede tidsforbrug i 1998 var 1½ årsværk.

Den supplerende revision udføres ofte inden for særligt risikofyldte eller væsentlige områder omfattet af § 9-aftalen og kan ske uafhængigt af den interne revisions arbejde eller som en efterprøvelse heraf, ligesom den må udføres på grund af utilstrækkelige ressourcer og kompetence i nogle interne revisioner.

Sammenfatning

313. Det er sammenfattende Rigsrevisionens opfattelse, at de interne revisioners organisatoriske placering og ressourcefordeling generelt er tilfredsstillende. Det samme gør sig gældende for planlægningen, udførelsen og rapporteringen af revisionen. Samarbejdet mellem Rigsrevisionen, de interne revisioner og institutionernes ledelser skønnes endvidere at være velfungerende.

Undersøgelsen har dog også vist, at der på en række områder stadig er muligheder for forbedringer i de interne revisioners organisatoriske forhold og opgavevaretagelse. Som eksempler herpå kan nævnes, at en enkelt af de interne revisioner har en uhensigtsmæssig organisatorisk placering, og at en af de interne revisioner er underdimensioneret ressourcemæssigt.

Endelig har institutionernes ledelser i flere tilfælde en mangelfuld og langsom opfølgning på de interne revisioners rapportering.

H. Statslige aktieselskaber

314. Rigsrevisionen foretager en årlig gennemgang af regnskaberne i de væsentligste af de større statslige aktieselskaber, som ofte varetager betydelige samfundsinteresser. Rigsrevisionen har valgt at give en samlet orientering om resultatet af gennemgangen i denne beretning.

315. Et aktieselskab er ifølge aktieselskabslovens § 2a (lovbekendtgørelse nr. 545 af 20. juni 1996 med efterfølgende ændringer) et statsligt aktieselskab, når den danske stat har samme forbindelse til selskabet, som et moderselskab har til et datterselskab, jf. § 2 i samme lov. Statslige aktieselskaber er kendetegnet ved, at staten har bestemmende indflydelse i selskabet. I aktieselskaber skal revisor ifølge årsregnskabslovens § 61b, stk. 1, (lovbekendtgørelse nr. 526 af 17. juni 1996 med efterfølgende ændringer) være statsautoriseret eller registreret revisor. Statslige og børsnoterede aktieselskaber skal have 2 revisorer, hvoraf den ene skal være statsautoriseret revisor, jf. § 61c, stk. 1, i samme lov.

316. Ifølge rigsrevisorlovens § 4, stk. 2, (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997) kan Rigsrevisionen direkte kræve regnskaber til gennemgang fra fuldt statsejede aktieselskaber og aktieselskaber, hvori staten i øvrigt har bestemmende indflydelse. Rigsrevisorlovens § 6, stk. 2, angiver, hvilket materiale Rigsrevisionen kan kræve udleveret. For børsnoterede aktieselskaber og i aktieselskaber, hvor staten ejer 50 % eller mindre af aktiekapitalen, har Rigsrevisionen alene adgang til det officielle regnskab samt andet materiale af betydning for regnskabs gennemgangen, som ministeren kan komme i besiddelse af, jf. rigsrevisorlovens § 6, stk. 3.

317. Finansministeriet orienterer en gang om året Finansudvalget om udviklingen i de statslige aktiebesiddelser mv. Dette sker i form af et orienterende aktstykke til Finansudvalget i juni måned. For så vidt angår 1998 er det sket ved aktstykke nr. 237 af 10. juni 1999.

Pr. 31. december 1998 var der 14 statslige aktieselskaber (heri ikke medregnet privatbanerne). For 1998 har Rigsrevisionen gennemgået regnskaberne for 9 statslige aktieselskaber, som præsenteres i det følgende, idet der ses

bort fra enkelte mindre selskaber og selskaber under konkurs (Statens Konfektion) eller likvidation (Aktieselskabet Stekua). Endvidere er privatbanerne ikke omfattet af gennemgangen.

I **tabel 24** vises en oversigt over de 9 udvalgte statslige aktieselskaber.

Tabel 24. Oversigt over de 9 udvalgte statslige aktieselskaber

Selskab	Ressortministerium	Statens ejerandel	Samlet aktiekapital
		Ultimo 1998	Ultimo 1998
		%	Mio. kr.
1. Dansk Olie og Naturgas A/S (Koncernen)	Miljø- og Energiministeriet	100	2.143,6
2. Københavns Lufthavne A/S	Trafikministeriet	51	905,0
3. SUND og BÆLT Holding A/S (Koncernen)	Trafikministeriet	100	355,0
4. Combust a/s (koncernen)	Trafikministeriet	100	65,0
5. Det Danske Klasselotteri A/S	Skatteministeriet	100	15,0
6. Statens Ejendomssalg A/S	By- og Boligministeriet	100	10,1
7. Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S	Finansministeriet	55	1,0
8. ETA-Danmark A/S	By- og Boligministeriet	100	0,5
9. Dansk Tiptjeneste A/S	Skatteministeriet	80	0,5

318. Rigsrevisionen har under gennemgangen konstateret, at alle 9 årsregnskaber for 1998 er forsynet med revisionspåtegninger uden forbehold. 7 af de 9 årsregnskaber er forsynet med en "blank" revisionspåtegning, der indebærer, at revisionen hverken har givet anledning til supplerende oplysninger eller forbehold. For 2 af selskaberne indeholder påtegningen supplerende oplysninger.

For SUND og BÆLT Holding A/S oplyses som supplerende oplysninger, at de akkumulerede driftsunderskud i tilknyttede virksomheder pr. 31. december 1998 og de kommende år vil medføre, at koncernens egenkapital som forventet vil være negativ i en årrække. Med henvisning til årsberetningen oplyses endvidere, at de tilknyttede virksomheders fortsatte drift er sikret ved den danske stats garanti for de tilknyttede virksomheders forpligtelser og for Øresundskonsortiets vedkommende tillige den svenske stats garanti. Moderselskabets negative egenkapital forventes reableret inden for en årrække.

Combust a/s' regnskab for 1998 blev af de statsautoriserede revisorer forsynet med en revisionspåtegning uden forbehold, men med supplerende oplysninger med henvisning til særskilte afsnit i ledelsens årsberetning om væ-

sentlige økonomiske risikofaktorer og om styrkelsen af selskabets kapitalgrundlag, som blev omtalt under ”Begivenheder efter regnskabsårets afslutning”.

319. Efter gennemgangen har Rigsrevisionen orienteret de berørte selskaber om resultatet. For enkelte selskaber har Rigsrevisionen bl.a. bemærket, at der under regnskabsprincipper manglede beskrivelse af principperne for hensættelser til pension og andre hensættelser og oplysning om principper for hensættelser vedrørende fraflytningsomkostninger og seniorpolitik. Som tilføjelse til anvendt regnskabspraksis har Rigsrevisionen foreslået et par selskaber, at det under regnskabsprincipper oplyses, at regnskaberne overholder regelsættet for statslige aktieselskaber. Herudover har Rigsrevisionen opfordret et enkelt selskab til, at der fremover sker en rapportering om det realiserede resultat i forhold til de tidligere offentliggjorte forventninger, som typisk er meddelt i årsberetningen for det foregående regnskabsår.

320. Formålet med Rigsrevisionens gennemgang er at undersøge, om årsregnskaberne for de statslige aktieselskaber er undergivet betryggende revision, og om regnskaberne mv. indeholder tilstrækkelige oplysninger til at give et fyldestgørende billede af selskabernes resultat og økonomiske stilling.

Til brug for gennemgangen har Rigsrevisionen modtaget det materiale, som Rigsrevisionen har anmodet om.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at de udvalgte statslige aktieselskaber alle har udarbejdet informative årsregnskaber. Det er endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at revisionen af regnskaberne har været betryggende.

For så vidt angår Combust a/s henvises til beretning nr. 8/98 om nogle regnskabsmæssige og økonomiske dispositioner i Combust a/s og notater i tilknytning hertil.

Rigsrevisionen vil fortsætte regnskabsgennemgangen af de statslige aktieselskaber mv., jf. rigsrevisorlovens § 4, stk. 2 og § 6. Dog vil der fremover kun undtagelsesvis ske optagelse af bidrag herom i bevillingskontrolberetningen, idet rapportering om sådan gennemgang vil ske direkte til selskabernes bestyrelser og ved afgivelse af beretninger eller notater, såfremt regnskabsgennemgangen giver anledning hertil.

IV. De enkelte ministerområder

A. Indledning

321. Som noget nyt har Rigsrevisionen i denne beretning valgt at sammenfatte og orientere om den udførte revision og bevillingskontrol for finansåret 1998 for hvert ministerområde.

322. Afsnittene for ministerområderne indeholder følgende punkter:

- Bevillings- og regnskabstal.
- Afgivelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskab og en kort beskrivelse af de væsentligste årsager til afvigelserne.
- Ministerområdets andel af det samlede driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskab for 1998 (§§ 1-38).
- Hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på ministeriets område.
- Hvilke væsentlige bemærkninger revisionen og bevillingskontrollen har givet anledning til.
- Hvilke andre afsnit i beretningen, herunder tværgående og udvalgte emner, der vedrører ministerområdet.
- De særlige forhold vedrørende ministerområdet, som Rigsrevisionen har fundet anledning til at omtale.
- Sammenfatning.

323. Rigsrevisionen havde i 1999 topchefmøder med samtlige ministerier. Formålet med møderne var at drøfte resultaterne af revisionen af regnskaberne for finansåret 1998.

Topchefmøderne og rapporteringen i bevillingskontrolberetningen skal ses i sammenhæng, og topchefmøderne kan betragtes som en foreløbig tilbagemelding om revisionen.

B. § 5. Statsministeriet

324. I **tabel 25** er Statsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998.

Tabel 25. Statsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Bevilling	100,4	0,0	100,4
Regnskab.....	98,8	÷0,2	98,6
Afvigelse	1,6	0,2	1,8
Afvigelse i %	1,6	0,0	1,8

Det fremgår af tabel 25, at den samlede afvigelse for Statsministeriet udgjorde netto 1,8 mio. kr. svarende til 1,8 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen skyldtes hovedsageligt mindreforbrug i departementets lønsum primært på grund af et uventet stort antal vakancer, bl.a. i forbindelse med stillingsskift og orlov.

Statsministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab og anlægsregnskab udgjorde hver især mindre end 1 %.

325. Af **tabel 26** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Statsministeriets område.

Tabel 26. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Statsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Revision af lån og garantier	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.
Fællesudgifter:								
Statsministeriets departement	X							
Ligestillingsrådet	X							
Rigsombudet i Grønland	X	X						
Rigsombudet på Færøerne	X							
Institutioner uden for statsregnskabet:								
Folketingets Grønlandsfond							X	
Antal revisioner i alt	4	1	0	0	0	0	1	0

X = Udført ☐ = Ikke udført ☐ = Ikke relevant

Tabel 26 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Statsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

326. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Statsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration.

Rigsrevisionen har på Statsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision for alle relevante institutioner samt gennemført 1 C-revision og 1 gennemgang af regnskaber for fonde mv.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

C. § 6. Udenrigsministeriet

327. I **tabel 27** er Udenrigsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 27. Udenrigsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling.....	11.765,0	46,6	÷39,7	11.771,9
Regnskab.....	11.844,0	31,5	÷32,1	11.843,4
Afvigelse	79,0	15,1	7,6	71,5
Afvigelse i %	0,7	32,4	19,1	0,6

Det fremgår af tabel 27, at den samlede afvigelse for Udenrigsministeriet udgjorde netto 71,5 mio. kr. svarende til 0,6 % af de samlede bevillinger.

Udenrigsministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 3,1 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet hver især udgjorde mindre end 1 %.

328. Af **tabel 28** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Udenrigsministeriets område.

Tabel 28. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Udenrigsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Udenrigstjenesten:										
Udenrigstjenesten (herunder 100 udenrigs-repræsentationer)	X	X ¹⁾		X		X				
Danmarks hus i Paris	X									
Institutioner uden for statsregnskabet:										
Nordisk Kulturfond										X
Fondet for dansk-norsk samarbejde										X
Nordisk Ministerråd										X
Nordisk Råds Sekretariat										X
Investeringsfonden for østlande					X					
Industrialiseringsfonden for udviklingslandene					X					
Dansk Udenrigspolitisk Institut										X
Østersørådets Kommissær for menneskerettigheder										X
Antal revisioner i alt	2	16	0	1	2	1	0	0	0	6
¹⁾ Vedrører Hjemmetjenesten, 14 repræsentationer under Udetjenesten og International Press Center.										

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 28 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Udenrigsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

329. Revisionen af Udetjenestens repræsentationer gav anledning til følgende bemærkninger:

Hovedparten af de besøgte repræsentationers regnskabs- og økonomifunktion fungerede tilfredsstillende, og der var opbygget hensigtsmæssige interne forretningsgange og kontroller i økonomifunktionen. De fleste af de besøgte repræsentationer havde dog haft problemer med implementering af økonomisystemet Rep-finans, da ministeriet hverken havde udarbejdet en fyldestgørende manual for Rep-finans eller en revideret regnskabsinstruks for repræsentationernes økonomi- og regnskabsopgaver efter overgangen til Rep-finans. Ministeriet udsendte i marts 1999 en manual for Rep-finans til repræsentationerne, og ministeriet har i oktober 1999 oplyst, at instruksen for repræsentationernes økonomi- og regnskabsopgaver forventes at foreligge i februar 2000.

Til revisionen af Hjemmetjenesten var der følgende væsentlige bemærkninger:

Aflæggelse af regnskab fra repræsentationerne har ikke fungeret tilfredsstillende i 1998. Rigsrevisionen fremsatte ved et møde i februar 1998 med ministeriet ønske om at modtage månedlige udtræk af regnskabsposterings fra Rep-finans/Globus-systemet på et elektronisk læsbart medie. Formålet var, at disse dataudtræk kunne erstatte de papirregnskaber, som ministeriet hidtil havde sendt til Rigsrevisionen vedrørende repræsentationernes regnskaber. Ministeriet var meget interesseret i denne løsning, idet dette ville være udgiftsbesparende. Det har imidlertid været forbundet med vanskeligheder for ministeriet løbende at indsende posterings til Rigsrevisionen fra Rep-finans i elektronisk form. Ministeriet har i sit høringssvar bemærket, at overførsel af regnskabsdata på grund af tekniske problemer blev forsinket. Ved bearbejdning af de modtagne data konstaterede Rigsrevisionen, at der manglede overensstemmelse mellem regnskabsdataene i de interne systemer Rep-finans/Globus og det eksterne system (SCR). De modtagne posteringsoplysninger udgjorde derfor ikke et tilstrækkeligt grundlag for udførelse af revisionen. I 1999 overgik Hjemmetjenesten til et nyt økonomisystem – UM-finans – der ligesom Rep-finans er baseret på økonomisystemet Navision. Rigsrevisionen forventer herefter, at der kan findes en tilfredsstillende løsning på adgangen til regnskabsposterings, efter at det interne Globus-system helt udgår.

Ved uanmeldt kasseeftersyn i Udenrigsministeriet i marts 1999 konstaterede Rigsrevisionen, at ministeriet ikke havde afstemt og udlignet flere beholdningskonti. Endvidere konstaterede Rigsrevisionen, at der manglede beskrivelser af forretningsgange og ajourføring af regnskabsinstruksen for Hjemmetjenesten.

Vedrørende Hjemmetjenestens regnskaber konstaterede Rigsrevisionen, at der forekom uafklarede differencer på statuskonti ultimo 1998 ved afstemning af det interne regnskab (Globus) med SCR-regnskabet.

Der foreligger nu en regnskabsinstruks, som bl.a. fastlægger forretningsgange mv. i forbindelse med regnskabsmæssige afstemninger i Hjemmetjenesten.

330. Rigsrevisionen har på baggrund af den løbende revision fundet anledning til særligt at omtale følgende forhold vedrørende Udenrigsministeriets område:

- Fortsatte problemer med udligning af beholdningskonti, jf. pkt. 332.

Rigsrevisionen har endvidere på baggrund af bevillingskontrollen fundet anledning til at omtale følgende forhold vedrørende Udenrigsministeriets område:

- Ukorrekte oplysninger om afholdelse af udgifter til rådgivende enheder inden for administrationen af udviklingsbistand, jf. pkt. 333.

331. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Udenrigsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration.

[332. Fortsatte problemer med udligning af beholdningskonti. Ad konto 11.01. Udenrigstjenesten \(Driftsbev.\)](#)

a. I bevillingskontrolberetningen for 1997, pkt. 275, omtalte Rigsrevisionen nogle problemer med Udenrigstjeneste-

stens afslutning af regnskabet for 1997, herunder udligning af 2 beholdningskonti. I Endelig betænkning over statsregnskabet for 1997 anførte Rigsrevisionen, at Rigsrevisionen ville følge ministeriets afstemning af statuskonti, herunder ministeriets løsning af de udestående problemer vedrørende 1997-regnskabet.

Ministeriet havde erkendt, at afstemningsopgaverne ikke havde fået tilstrækkelig bevågenhed i forbindelse med regnskabsafslutningen for 1997, men havde oplyst, at det resterende afstemningsarbejde ville blive prioriteret højt.

b. Rigsrevisionen konstaterede, at saldiene på de 2 beholdningskonti (konto 95.50 og 95.71) ved regnskabsafslutningen for 1998 var faldet til 10,6 mio. kr. og 3,5 mio. kr. fra henholdsvis 20,0 mio. kr. og 141,6 mio. kr. ved regnskabsafslutningen for 1997. Det skal bemærkes, at saldiene i begge år var udtryk for netttotal, og at der var beløb, som kunne være tilgodehavender, mens andre beløb kunne være skyldige, hvorved bruttotallet kunne være højere.

Rigsrevisionen anmodede i april måned 1999 Udenrigsministeriet om en specificeret og dokumenteret afstemning af de 2 nævnte konti og en række andre konti.

Ministeriets besvarelse indeholdt ikke en specifikation af de 2 nævnte konti. Dette var heller ikke tilfældet for andre statuskonti.

c. Rigsrevisionen konstaterede, at saldoen på konto 95.50 på 10,6 mio. kr. kunne deles op i 2 saldi på 2,5 og 8,1 mio. kr. for henholdsvis Hjemmetjenesten og Udetjenesten.

I de 2,5 mio. kr., der hovedsageligt vedrørte lønudlæg vedrørende udlånte medarbejdere og specialattachéer, indgik enkelte beløb, der var akkumuleret siden 1992. Ministeriet har i november 1999 oplyst, at der er taget initiativ til nye forretningsgange i forhold til bogføring af løn og lønrefusioner vedrørende medarbejdere fra andre institutioner.

De 8,1 mio. kr. dækkede udlæg til senere udligning ("reskontrosager") ved de ca. 100 repræsentationer. Afstemningsopgaven er decentraliseret. Rigsrevisionen lægger vægt på, at ministeriet løbende følger op på, at udligninger finder sted.

d. For så vidt angår saldoen på konto 95.71 på 3,5 mio. kr. oplyste ministeriet, at det ikke havde været muligt at få udlignet samtlige poster inden for de stadig strammere afslutningsterminer for afslutningen af årsregnskabet.

e. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af institutionernes forretningsgange vedrørende afstemning af statuskonti mv. for 1998, jf. afsnit III.A, var Udenrigstjenesten blandt de udvalgte institutioner. Det er Rigsrevisionens vurdering ud fra regnskabsafslutningen, at afstemningsmateriale og rutiner var mangelfulde. Rigsrevisionen er opmærksom på, at der er forhold, som kan gøre det vanskeligt for ministeriet at få behandlet og udlignet alle åbenstående poster. Imidlertid har ministeriet selv flere måneder efter regnskabsafslutningen ikke kunnet specificere kontiene fuldt ud. Dette – og det forhold, at fx udlæg tilbage til 1992 ikke var blevet udlignet – gør, at Rigsrevisionen har fundet afstemningsmaterialet og -rutinerne mangelfulde.

Rigsrevisionen må konstatere, at procedurerne for de regnskabsmæssige afstemninger i forbindelse med regnskabsafslutningen for 1998 ikke har været tilfredsstillende. Ministeriet har henvist til, at der siden 1997 er sket en betydelig opstramning, både når det gælder den interne opfølgning og opfølgningen over for repræsentationerne. Der foreligger nu en revideret regnskabsinstruks, som bl.a. fastlægger forretningsgange mv. i forbindelse med regnskabsmæssige afstemninger i Hjemmetjenesten.

Rigsrevisionen forventer, at ministeriet herefter i forbindelse med regnskabsafstemningen har tilvejebragt en dokumenteret specifikation af beholdningskontiene.

[333. Ukorrekte oplysninger om afholdelse af udgifter til rådgivende enheder inden for administration af udviklingsbistand. Ad konto 33.01.10. Rådgiverbistand \(Anden bev.\)](#)

a. Udenrigsministeriet fik gennem Akt 227 10/4 1996 Finansudvalgets tilslutning til at yde støtte på i alt 853 mio. kr. i en 5-årig periode i finansårene 1996-2001 til et program til udvikling af den private sektor i udvalgte udviklingslande (Privat Sektor Programmet). Ifølge aktstykkets oplysninger skulle udgiften afholdes af de beløb, som på de årlige finanslove stilles til rådighed for bilateral projektbistand under § 06.32. Det fremgik videre, at der i be-

løbet på de 853 mio. kr. bl.a. var indeholdt et beløb på 65,5 mio. kr. vedrørende driften af PS-programmet fordelt på et PS-sekretariat i ministeriet og 6 lokale PS-kontorer (rådgivende enheder).

b. Udenrigsministeriet har imidlertid oplyst til Rigsrevisionen, at udgifterne til driften, herunder de rådgivende enheder, ikke afholdes af PS-programmet under konto 32.04.12. Privatsektor programmer, men afholdes under konto 33.01.10. Rådgiverbistand. Ministeriet har samtidig beklaget, at aktstykkets oplysninger ikke var korrekte på dette punkt. Ministeriet havde dog ikke foretaget sig videre i den anledning, da finanslovenes udvisende var korrekt.

c. Rigsrevisionen har bemærket, at det på finansloven for 1999 fremgår af anmærkningerne til konto 33.01.10. Rådgiverbistand, at udgifter til udsendelse af programrådgivere til ambassaderne med henblik på koordinering af sektorprogrammer afholdes af bevillingen til det enkelte sektorprogram. Ministeriet har hertil oplyst, at oplysningerne på finansloven for 1999 ikke var korrekte, og at rettelse ville blive foretaget på finansloven for 2000.

d. På finanslovforslaget for 2000 er rettelse til konto 33.01.10. Rådgiverbistand foretaget ved sletning af linjen om udgifterne til udsendelse af programrådgivere til ambassaderne. Under konto 32.04.12. Privatsektor programmer henvises til Akt 227 10/4 1996 uden nærmere oplysninger om, at udgifterne til driften afholdes under konto 33.01.10. Rådgiverbistand.

e. Rigsrevisionen finder, at ministeriet i anmærkninger til finanslovforslaget for 2000 burde have oplyst, at udgiften til driften af PS-programmet, herunder de rådgivende enheder, ikke afholdes under konto 32.04.12. Privatsektor programmer. Rigsrevisionen finder ikke, at ukorrekte oplysninger i et aktstykke kan rettes gennem en intern beslutning i ministeriet om, at det afgørende for Finansudvalget må være, at finanslovenes udvisende er korrekt. Finanslovenes udvisende vedrørende Akt 227 10/4 1996 var dog ikke korrekt.

f. Rigsrevisionen har endvidere bemærket, at der på finansloven for 1998 på konto 33.01.10. Rådgiverbistand mangler oplysning om, at der på repræsentationerne er enheder, der skal supplere ministeriets administrative kompetence.

Ministeriet har hertil oplyst, at de rådgivende enheder ikke nødvendigvis er placeret på repræsentationerne. Ministeriet har samtidigt fremhævet fordelene ved, at især enheder, der arbejder for sektorprogrammer, har en tæt tilknytning til repræsentationerne både af faglige og økonomiske hensyn.

Rigsrevisionen, som i øvrigt kan tilslutte sig ministeriets henvisning til fordelene ved at placere enhederne på repræsentationerne, ville have fundet det hensigtsmæssigt, at dette også fremgik af anmærkningerne til konto 33.01.10. Rådgiverbistand. Rigsrevisionen finder endvidere, at i det omfang tilskudsbevillinger anvendes til driftsudgifter, bør dette fremgå af bevillingslovene med angivelse af størrelsen af driftsudgifterne.

Rigsrevisionen har på Udenrigsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision for alle relevante institutioner samt gennemført 16 C-revisioner, 1 tilskudsrevision, 2 tilsyn med interne revisioner, 1 revision af lån og garantier og 6 revisioner af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

På baggrund af den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område er det Rigsrevisionens opfattelse, at dele af ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998 har været mindre tilfredsstillende.

Rigsrevisionen har haft bemærkninger vedrørende:

- Implementeringen af økonomisystemet Rep-finans, jf. pkt. 329
- Fremsendelse af regnskabsdata fra repræsentationerne mv., jf. pkt. 329
- Uoverensstemmelser mellem de interne og eksterne regnskabssystemer, jf. pkt. 329
- Udligning af beholdningskonti, jf. pkt. 329 og 332
- Ukorrekte oplysninger om afholdelse af udgifter til rådgivende enheder inden for administration af udviklingsbistand, jf. pkt. 333
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

D. § 7. Finansministeriet, herunder § 35. Generelle reserver, § 36. Pensionsvæsenet, § 37. Renter, § 40. Genudlån mv., § 41. Beholdningsbevægelser mv., § 42. Statsgældsafdrag, § 43. Statslånsoptagelse samt § 44. Træk på Danmarks Nationalbank

334. I **tabel 29, 30, 31 og 32** er bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 angivet for henholdsvis § 7. Finansministeriet, § 35. Generelle reserver, § 36. Pensionsvæsenet og § 37. Renter.

Der er ikke opstillet tabeller for §§ 40-44.

Tabel 29. § 7. Finansministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgiftsregnskabet	Anlægsregnskabet	Indtægtsregnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling.....	3.876,0	2,5	÷2.399,6	1.478,9
Regnskab.....	3.975,8	3,0	÷2.399,6	1.579,2
Afvigelse	99,8	0,5	0,0	100,3
Afvigelse i %	2,6	20,0	0,0	6,8

Den samlede afvigelse udgjorde netto et merforbrug i forhold til bevillingerne på 100,3 mio. kr. eller 6,8 % og repræsenterede både områder med mer- og mindreforbrug. Merforbruget, som blev finansieret af opsparede midler, kan hovedsageligt henføres til Barselsfonden med 90,6 mio. kr., Udviklings- og Omstillingsfonden med 8,2 mio. kr. og departementet med 12,3 mio. kr., der bl.a. modsvares af Økonomistyrelsens mindreforbrug på 25,3 mio. kr.

§ 7. Finansministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 1,0 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet hver især udgjorde mindre end 1 %.

Tabel 30. § 35. Generelle reservers bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgiftsregnskabet for 1998

	Driftsudgiftsregnskabet
	Mio. kr.
Bevilling	4.100,0
Regnskab.....	0,0
Afvigelse	4.100,0
Afvigelse i %	100,0

På finansloven for 1998 var der budgetteret med en samlet momsreserve under § 35. Generelle reserver, der i 1998 udgjorde i alt 4.100 mio. kr. Momsen registreres i regnskabet på hovedkontiene under de enkelte ministerområder. Det samlede forbrug på standardkonto 75. Refusionsberettiget købsmoms udgjorde i 1998 i alt 4.106 mio. kr. Der har således været et merforbrug til moms på 6 mio. kr. i 1998, svarende til et samlet merindkøb af momsplichtige ydelser på 24 mio. kr.

Tabel 31. § 36. Pensionsvæsenets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgiftsregnskabet for 1998

	Driftsudgiftsregnskabet
	Mio. kr.
Bevilling	8.702,4
Regnskab.....	8.814,6
Afvigelse	112,2
Afvigelse i %	1,3

Det fremgår af tabel 31, at den samlede afvigelse for § 36. Pensionsvæsenet udgjorde netto 112,2 mio. kr. svarende til 1,3 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen repræsenterede både områder med mer- og mindreforbrug. Merforbruget vedrørte lovbundne udgifter, som blev større end skønnet ved budgetteringen. De største merforbrug kan henføres til pensionsudgifter i folkeskolen og gymnasieskoler med 82,2 mio. kr. og for tidligere tjenestemænd i statslige aktieselskaber med 68,8 mio. kr.

§ 36. Pensionsvæsenets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 2,3 %.

Tabel 32. § 37. Renters bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for drifts-udgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling.....	54.689,4	÷130,4	÷6.469,6	48.089,4
Regnskab.....	52.767,1	÷130,4	÷8.297,6	44.339,1
Afvigelse	1.922,3	0,0	1.828,0	3.750,3
Afvigelse i %	3,5	0,0	28,3	7,8

Det fremgår af tabel 32, at den samlede afvigelse netto udgjorde 3.750,3 mio. kr. eller 7,8 % og repræsenterede både områder med mer- og mindreforbrug samt merindtægter. Mindreforbruget i driftsudgiftsregnskabet skyldtes mindre renteudgifter af statsgælden end budgetteret. Afvigelsen i indtægtsregnskabet skyldtes en stigning i renter fra Den Sociale Pensionsfond.

§ 37. Renters andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 13,9 %, mens § 37. Renters andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet udgjorde henholdsvis mindre end 1 % og 2 %.

335. Af **tabel 33** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Finansministeriets område.

Tabel 33. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Finansministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Offentlig økonomi:											
Finansministeriets departement	X	X		X	X						
Økonomistyrelsen	X	X	X	X							
Finansstyrelsen			X		X	X	X				
Statsgældsbogholderiet ¹⁾						X	X				
Den Sociale Pensionsfond ¹⁾						X					
Institutioner uden for statsregnskabet:											
Hypotekbanken										X	
Europæisk Investeringsbank								X			
Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S									X		
Fiskeribanken										X	
5 pensions- og efterlønskasser											X
Antal revisioner i alt	2	2	2	2	2	3	2	1	1	2	5
¹⁾ Statsgældsbogholderiet og Den Sociale Pensionsfond administreres af Danmarks Nationalbank på vegne af Finansministeriets departement.											

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 33 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Finansministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

336. Der henvises endvidere til omtalen af Finansministeriet i afsnit IV.T, pkt. 422.

337. Følgende afsnit i kap. II. Gennemgang af statsregnskabet for 1998 og kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Finansministeriets område:

- II.C. Bevillingsafregningen og videreførte beløb
- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.C. Statsgælden og Den Sociale Pensionsfond
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.E. Mindre edb-projekter
- III.F. Løn- og personaleadministration
- III.G. Intern revision
- III.H. Statslige aktieselskaber.

Rigsrevisionen har på Finansministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 2 C-revisioner, 2 løn- og pensionsrevisioner, 2 tilskudsrevisioner, 3 tilsyn med interne revisioner, 2 revisioner af lån og garantier, 1 gennemgang af regnskaber for fonde mv., 1 gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv., 2 revisioner af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider) og 5 revisioner af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A
- Fonde, jf. afsnit III.B
- Forvaltningen af statsgælden og Den Sociale Pensionsfond, jf. afsnit III.C
- Virksomhedsregnskaber, jf. afsnit III.D.

E. § 8. Økonomiministeriet

338. I **tabel 34** er Økonomiministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgiftsregnskabet for 1998.

Tabel 34. Økonomiministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgiftsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgiftsregnskabet
	Mio. kr.
Bevilling	255,9
Regnskab.....	222,9
Afvigelse	33,0
Afvigelse i %	12,9

Det fremgår af tabel 34, at den samlede afvigelse for Økonomiministeriet udgjorde netto 33,0 mio. kr. svarende til 12,9 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen skyldtes hovedsageligt en merindtægt på 20,7 mio. kr. vedrørende dividende modtaget fra Nordisk Investeringsbank. Ifølge ministeriets regnskabsmæssige forklaringer var der budgetteret forsigtigt på grund af den usikkerhed, der på budgetteringstidspunktet medio 1997 var om resultatet af bankens virksomhed og dermed også af den beslutning Nordisk Ministerråd ville træffe om dividendeudbetalingen.

Økonomiministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde mindre end 1 %.

339. Af **tabel 35** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Økonomiministeriets område.

Tabel 35. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Økonomiministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Revision af lån og garantier	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
National og international økonomi:									
Departementet	X								
Færøernes Erhvervsudviklingsinstitut								X	
Det økonomiske Råd	X								
Stormflodsrådet								X	
Finansielt tilsyn:									
Finanstilsynet	X	X	X						
Statistik:									
Danmarks Statistik	X		X						
Institutioner uden for statsregnskabet:									
Garantifonden for indskydere og investorer									X
Antal revisioner i alt	4	1	2	0	0	0	0	2	1

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 35 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Økonomiministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

340. I forbindelse med gennemgangen af regnskabet for Færøernes Erhvervsudviklingsinstitut kunne Rigsrevisionen konstatere, at staten, i forlængelse af aftalen mellem

den danske regering og Færøernes landsstyre om gældsafvikling inden udgangen af 1998, skulle afvikle sit engagement i Færøernes Erhvervsudviklingsinstitut. Statens lån til Færøerne på i alt 99 mio. kr. skulle konverteres til indskudskapital forud for afviklingen. Indskudskapitalen ville herefter udgøre 100 mio. kr. Erhvervsudviklingsinstituttets vedtægter skulle ændres i overensstemmelse med aftalen.

Den ændrede vedtægt blev imidlertid først godkendt fra færøsk side den 5. januar 1999. Afviklingen af den danske regerings engagement i fonden var således ifølge ministeriet først sket efter udgangen af 1998, hvilket var årsagen til, at kapitalindskuddet på 100 mio. kr. fortsat stod opført i statsregnskabet.

Nedskrivningen af kapitalindskuddet var ikke blevet optaget på tillægsbevillingsloven for 1998. Økonomiministeriet fik efter anmodning i september 1999 Finansministeriets tilslutning til, at beløbet blev opført på tillægsbevillingsloven for 1999.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at nedskrivning af indskudskapitalen, som led i afviklingen af statens engagement, burde være sket inden udgangen af 1998.

341. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Økonomiministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.C. Statsgælden og Den Sociale Pensionsfond
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.G. Intern revision.

Rigsrevisionen har på Økonomiministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 1 C-revision, 2 gennemgange af regnskaber for fonde mv. og 1 revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Færøernes Erhvervsudviklingsinstitut, jf. pkt. 340
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A

- Virksomhedsregnskaber, jf. afsnit III.D.

F. § 9. Skatteministeriet, herunder § 34. Arbejds- markedsfonde og § 38. Skatter og afgifter

342. I **tabel 36, 37 og 38** er bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 angivet for henholdsvis § 9. Skatteministeriet, § 34. Arbejdsmarkedsfonde og § 38. Skatter og afgifter.

Tabel 36. § 9. Skatteministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling.....	3.202,9	11,5	÷134,0	3.080,4
Regnskab.....	3.040,0	28,0	÷134,4	2.905,6
Afvigelse	162,9	16,5	0,4	146,8
Afvigelse i %	5,1	143,3	0,3	4,8

Det fremgår af tabel 36, at den samlede afvigelse for § 9. Skatteministeriet udgjorde netto 146,8 mio. kr. svarende til 4,8 % af de samlede bevillinger. Det konstaterede mindreforbrug skyldtes især usikkerhed ved budgetteringen som følge af statens overtagelse af selskabsligningen. I en længere periode var det ikke afklaret, hvor stor en del af selskabsligningen kommunerne skulle udføre på statens vegne. Dette medførte, at Told•Skat havde et mindreforbrug til løn på i alt 100,3 mio. kr. I henhold til Akt 274 15/7 1998 har Told•Skat videreført 54,2 mio. kr. under øvrig drift med henblik på betaling af vederlag til kommunerne for varetagelse af selskabsligningsopgaver i år 2000. Herudover videreføres 46,1 mio. kr. som lønsum, da Told•Skat på grund af usikkerheden har været tilbageholdende med nyansættelser. Hertil kommer, at Told•Skat har haft et mindreforbrug på 33,3 mio. kr. vedrørende engangsudgifter, bevilget i forbindelse med ny lovgivning.

§ 9. Skatteministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab, anlægsregnskab og indtægtsregnskab udgjorde hver især mindre end 1 %.

Tabel 37. § 34. Arbejdsmarkedsfondes bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for indtægtsregnskabet for 1998

	Indtægtsregnskabet
	Mio. kr.
Bevilling	÷62.620,1
Regnskab.....	÷62.549,7
Afvigelse	70,4
Afvigelse i %	0,1

Det fremgår af tabel 37, at den samlede afvigelse for § 34. Arbejdsmarkedsfonde udgjorde 70,4 mio. kr. svarende til 0,1 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen vedrører en mindreindtægt under Dagpengefonden på 143,7 mio. kr., der delvist modsvares af merindtægter under Aktiverings- og Sygedagpengefondene. Arbejdsmarkedsbidraget til de 3 fonde bliver budgetteret med udgangspunkt i Økonomi-ministeriets skøn over bidragsgrundlaget fra 1997. Ud over afvigelse mellem det skønnede og det faktiske prove-nu har Skatteministeriet undervurderet omfanget af af-skrivninger med ca. 37 mio. kr., fordi der er tale om for-holdsvise nye bidrag, som befinder sig i indkøringsfasen.

§ 34. Arbejdsmarkedsfondes andel af statens samlede indtægtsregnskab udgjorde 14,8 %.

Tabel 38. § 38. Skatter og afgifters bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts- og indtægtsregnskabet for 1998

	Driftsudgifts-regnskabet	Indtægts-regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Bevilling	22.091,5	÷306.616,3	÷284.524,8
Regnskab.....	22.653,7	÷314.106,7	÷291.453,0
Afvigelse	562,2	7.490,4	6.928,2
Afvigelse i %	2,5	2,4	2,4

Det fremgår af tabel 38, at den samlede afvigelse for § 38. Skatter og afgifter udgjorde 6.928,2 mio. kr. svarende til 2,4 % af de samlede bevillinger. Merindtægten dækker over summen af en række mer-/mindreindtægter for de enkelte skatte- og afgiftsarter. De væsentligste afvigelser vedrørte en merindtægt for indkomstskat af personer på ca. 4,3 mia. kr. og en merindtægt på ca. 2,1 mia. kr. vedrø-

rende indkomstskat af selskaber. Merindtægten vedrørende personskatter skyldtes bl.a. en større beskæftigelse i 1998 end forventet. Budgettering af indkomstskat af selskaber er forbundet med betydelig usikkerhed, hvilket bl.a. skyldtes, at kontoen ud over årets skatteindtægter omfatter indtægter vedrørende selskabers restskat henholdsvis udgifter vedrørende overskydende skat for indkomståret 1997. For selskaber, der ikke indbetaler acontoskat, indtægtsføres hele indkomstskatten som restskat i det efterfølgende år. Den væsentligste årsag til merindtægten er, at ministeriet undervurderede tilgangen til acontoordningen og en konjunkturbestemt stigning i den indbetalte skat.

Indtægter under § 38. Skatter og afgifter omfatter 74,5 % af statens samlede indtægtsregnskab, mens udgifterne under paragraffen, der vedrører overførsler af Danmarks bidrag til EF's indtægtsbudget og børnefamilieydelsen, udgjorde 6,0 % af statens samlede driftsudgiftsregnskab.

343. Af [tabel 39](#) fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Skatteministeriets område.

Tabel 39. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Skatteministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.
Fællesudgifter:								
Skatteministeriets departement	X	X						
Landsskatteretten	X		X					
Skatte- og afgiftsforvaltning:								
Told•Skat (Told- og Skattestyrelsen, 1 center og 29 regioner)			X	X ¹⁾		X		
Institutioner uden for statsregnskabet:								
Det Danske Klasselotteri A/S								X
Dansk Tipstjeneste A/S								X
Antal revisioner i alt	2	1	2	3	0	31	0	2
¹⁾ Vedrører 3 told- og skatteregioner.								

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 39 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Skatteministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

344. På skatteområdet dækkes langt den overvejende del af den finansielle revision af intern revision i Told- og Skattestyrelsen. Told- og Skatterevisionens arbejdsområder omfatter alle centrale enheder i Told- og Skattestyrelsen og samtlige institutioner inden for styrelsens område. Den interne revision dækker tillige § 34. Arbejdsmarkedsfonde, en mindre del af § 37. Renter og § 38. Skatter og afgifter. Rigsrevisionens tilsyn og samarbejde med Told- og Skatterevisionen i 1998 forløb tilfredsstillende, og det

er Rigsrevisionens vurdering, at Told- og Skatterevisionen har opfyldt § 9-aftalen i tilfredsstillende omfang.

Revisionen for 1998 viste bl.a., at nogle af Told•Skats edb-systemer ikke var driftsmæssigt stabile, hvilket bl.a. kunne bevirke, at der blev udskrevet fejlbehæftet materiale til virksomhederne, og at regnskabets tal ikke var korrekte. Ved en tidligere revision i 1996 blev det tillige konstateret, at der var differencer i nu nedlagte edb-systemer. Styrelsen iværksatte et opklarings- og afstemningsarbejde, og har stort set nedbragt de konstaterede differencer i de nedlagte edb-systemer. Differencen er udlignet ved en afskrivning på 94,6 mio. kr., som en primokorrektion optaget på statsregnskabet for 1998.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at der er startet et analyseprojekt vedrørende selskabsskattesystemerne, som skal undersøge, hvorvidt det er muligt at renovere og modernisere de bestående systemer, ligesom der er taget skridt til, at der fra årsskiftet 1999/2000 etableres et solidt regnskabssystem.

Told- og Skatterevisionen har fastslået, at regnskabet giver et retvisende billede af Told•Skats bidrag til statsregnskabet.

345. Rigsrevisionen har fundet anledning til at omtale følgende forhold vedrørende Skatteministeriets område:

- § 38. Skatter og afgifter. Kontrollen med almennyttige foreninger mfl., jf. pkt. 347.

346. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Skatteministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration
- III.G. Intern revision
- III.H. Statslige aktieselskaber.

347. § 38. Skatter og afgifter. Kontrollen med almennyttige foreninger mfl.

a. I forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse af Tvind, jf. beretning nr. 8/95 om Skolesamvirket Tvind, indhentede Rigsrevisionen oplysninger om, hvordan de statslige skattemyndigheder kontrollerede, at udbetalinger fra humanitære foreninger, fonde mfl. rent faktisk blev anvendt til de forudsatte formål af almennyttig karakter. Endvidere indhentede Rigsrevisionen oplysninger om, hvordan det var sikret, at skattemyndighederne kunne indhente den fornødne dokumentation, herunder for overførsler til udenlandske modtagere.

b. Skatteministeren oplyste i august 1997 over for Folketingets Uddannelsesudvalg, at Told- og Skattestyrelsen var blevet anmodet om at vurdere mulighederne for at stille særligt skærpede regnskabskrav til almennyttige fonde, hvis aktiviteter fandt sted i udlandet. Der kunne blive tale om at skærpe kravene til den regnskabsmæssige dokumentation i form af detaljerede udgiftsbeskrivelser, specificerede bilag etc., herunder om en sådan manglende dokumentation kunne bevirke, at godkendelser fremover ikke blev givet.

Bl.a. på denne baggrund bad Rigsrevisionen Skatteministeriet oplyse nærmere om resultatet af Told- og Skattestyrelsens vurdering. Ministeriet bemærkede i marts 1998 over for Rigsrevisionen, at der ikke kunne stilles skærpede regnskabskrav til almennyttige fonde, godkendt efter ligningslovens §§ 8 A eller 12, stk. 3, med begrundelse i, at de har (lovlige) aktiviteter i udlandet og fremhævede, at regnskabskravene mv. generelt var gældende for alle fonde mv.

Med hensyn til at praktisere øgede dokumentationskrav blev det bemærket, at hvis en almennyttig forening, fond mv. selv drev den almennyttige aktivitet, var der rent formelt ikke et dokumentationsproblem, da skattemyndighederne med hjemmel i skattekontrolloven kunne indkræve al nødvendig dokumentation for aktiviteterne. Dette ville også være muligt, selv om aktiviteterne blev udøvet i udlandet, da en betingelse for godkendelse var, at foreningen havde hovedkvarter i Danmark.

Ministeriet henviste i denne forbindelse til, at skattekontrollovens bestemmelser, om pligten til at indsende

regnskabsmateriale mv., var gældende for alle fysiske erhvervsdrivende personer og alle juridiske personer, hvad enten de var erhvervsdrivende eller ej. Pligten bestod uanset, om regnskabsmaterialet mv. vedrørte aktiviteter i udlandet. Det blev endvidere nævnt, at ifølge skattekontrollovens § 8 D havde alle juridiske personer pligt til at indgive alle oplysninger om egne og 3. mands forhold, såfremt det måtte antages, at oplysningerne var af væsentlig betydning for skattemyndighederne.

Efter ministeriets opfattelse var det muligt generelt at stille en betingelse om, at en almennyttig forening mv. skulle kunne dokumentere specifikt, hvordan midler, doneret til almennyttig anvendelse i udlandet, rent faktisk blev anvendt. Det var ministeriets opfattelse, at såfremt en humanitær fond ikke kunne tilvejebringe den nødvendige dokumentation for fondens status, hvad enten dokumentationen befandt sig i udlandet eller her i landet, kunne man nægte at godkende fondens uddeling på fx samme måde, som skattemyndighederne kan nægte at godkende fradrag for en ikke dokumenteret driftsomkostning mv.

Det blev dog samtidig anført i redegørelsen, at ”I det omfang, fx de store nødhjælps- og andre ulandsorganisationer som Dansk Røde Kors, Folkekirkens nødhjælp, Caritas mfl. benytter sig af lokale samarbejdsparter, vil det i mange tilfælde ikke være muligt, og i bedste fald kan det være meget besværligt at skaffe en specifik dokumentation”.

Det fremgik tillige af svaret, at de oplysninger, som de godkendte institutioner via regnskabet havde afgivet om anvendelse af midler omfattet af ligningslovens §§ 8 A og 12, stk. 3, og som Told- og Skattestyrelsen via klagesager havde fået indblik i, typisk havde været af ret summarisk art.

c. Det var Rigsrevisionens opfattelse på baggrund af ministeriets oplysninger, at der i de eksisterende regler var tilstrækkelig hjemmel til at indkræve dokumentation for, at midler fra almennyttige foreninger, fonde mv. blev anvendt til de forudsatte formål, herunder for støtte til aktiviteter i udlandet. Det var endvidere Rigsrevisionens opfattelse, at ministeriets bemærkning om, at de hidtil modtagne oplysninger i Told- og Skattestyrelsen typisk havde været af summarisk art, måtte forstås sådan, at man ikke tidligere i væsentligt omfang ved ligningen havde benyttet muligheden for at indhente supplerende dokumentation for

midlernes anvendelse. Ligeledes syntes Told- og Skattestyrelsen ikke hidtil eller kun i begrænset omfang at have stillet krav om specifik dokumentation for anvendelse af midler i udlandet.

Rigsrevisionen tilkendegav, at ministeriet burde tage initiativ til i større omfang at kontrollere om udbetalinger fra humanitære foreninger, fonde mv. rent faktisk blev anvendt til de forudsatte formål af almennyttig karakter. Rigsrevisionen tilføjede, at ministeriet burde tage stilling til, hvordan det kunne sikres, at skattemyndighederne indhentede den fornødne dokumentation, herunder for overførsler til udenlandske modtagere.

d. Ministeriet oplyste, at man var enig i behovet for yderligere kontrol med, at udbetalinger fra humanitære foreninger mfl. anvendes til de forudsatte almennyttige formål. Told- og Skattestyrelsen var derfor blevet bedt om at sørge for, at der i kontrolarbejdet for 1999 skete en styrkelse af kontrolindsatsen over for almennyttige foreninger mfl.

Med hensyn til skattemyndighedernes mulighed for at indhente den fornødne dokumentation, herunder for overførsler til udenlandske modtagere blev det bemærket, at der var mulighed for at indkræve foreliggende dokumentation, ligesom der i en konkret sag med fremadrettet virkning kunne kræves yderlige dokumentation.

Ministeriet fandt det derimod ikke nødvendigt at indføre et generelt skærpet dokumentationskrav for foreninger mfl., der foretog overførsler til udenlandske modtagere, idet et sådant generelt krav kunne besværliggøre og i visse tilfælde umuliggøre det almennyttige arbejde, som foreningerne mfl. varetog.

e. Rigsrevisionen anmodede i januar 1999 Skatteministeriet om at oplyse, hvorledes den ønskede styrkelse af kontrolindsatsen nærmere ville blive gennemført. Ministeriet henholdt sig ved besvarelsen til en fra Told- og Skattestyrelsen indhentet redegørelse, hvor det var oplyst, at det var fundet hensigtsmæssigt at samle kontrollen med almennyttige foreninger mfl. i en enkelt told- og skatteregion for at skabe såvel den nødvendige kompetence som muligheden for et fagligt miljø. Med Told- og Skattestyrelsens interne cirkulære fra juli 1999 ville samtlige godkendte organisationer blive pålagt fremover årligt at indsende deres regn-

skaber til told- og skatteregionen, der også var bemyndiget til at godkende de pågældende foreninger mfl. Herudover kan foreninger mfl. i henhold til samme cirkulære afkræves mere specificerede oplysninger til regnskabet, specielt hvis foreningen har aktiviteter i udlandet.

f. Ministeriet har i september 1999 oplyst, at kontrollen med almennyttige fonde og foreninger mfl. fra og med 1. juli 1999 var samlet ved told- og skatteregionen i Nærum og indgik i regionens rammeplan for kontrolarbejdet i 1999. Ifølge planen var der planlagt kontrol i en del af de ca. 770 godkendte foreninger mfl.

g. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at kontrollen med almennyttige foreninger mfl. nu er blevet samlet i én region for at skabe den nødvendige faglige kompetence, samt at kontrol af godkendte fonde og foreninger mfl. nu indgår i kontrolarbejdet.

Rigsrevisionen har på Skatteministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 1 C-revision, 3 løn- og pensionsrevisioner, 31 tilsyn med interne revisioner og 2 gennemgange af regnskaber for aktieselskaber mv.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabs område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Told•Skats edb-systemer, jf. pkt. 344
- § 38. Skatter og afgifter. Kontrollen med almennyttige foreninger mfl., jf. pkt. 347
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A
- Fonde, jf. afsnit III.B
- Virksomhedsregnskaber, jf. afsnit III.D.

G. § 11. Justitsministeriet

348. I **tabel 40** er Justitsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 40. Justitsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling	8.424,4	116,1	1.576,8	6.963,7
Regnskab	8.558,5	142,0	1.835,5	6.865,0
Afvigelse	134,1	25,9	258,7	98,7
Afvigelse i %	1,6	22,3	16,4	1,4

Det fremgår af tabel 40, at den samlede afvigelse for Justitsministeriet udgjorde netto 98,7 mio. kr. svarende til 1,4 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen skyldtes dels merforbrug til projektet EDB i tinglysningen, strafferetsplejen, politiet og anklagemyndigheden, dels merindtægter af bøder og afgifter under politiet, samt merindtægter af retsafgifter under retsvæsenet.

Justitsministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 2,2 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet udgjorde henholdsvis 2,7 % og mindre end 1 %.

349. Af **tabel 41** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført på Justitsministeriets område for finansåret 1998.

Tabel 41. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Justitsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:									
Justitsministeriets departement	X								
Civilretsdirektoratet	X		X						
Erstatningsnævnet	X	X							
Retslægerådet	X								
Retsinformation	X								
Registertilsynet	X								
Retsvæsen:									
Retterne (97 retter)	X	X ¹⁾	X	X ²⁾					
Procesbevillingsnævnet	X								
Politiet:									
Politiet (Rigspolitchefen og 55 politikredse)			X	X ³⁾		X			
Kriminalforsorgen:									
Kriminalforsorgen (Direktoratet for Kriminalforsorgen, 16 fængsler og Kriminalforsorgens uddannelsescenter)	X	X ⁴⁾	X						
Institutioner uden for statsregnskabet:									
Det Kriminalpræventive Råd									X
Antal revisioner i alt	122	17	4	5	0	56	0	0	1
¹⁾ Vedrører 14 retter. ²⁾ Vedrører 2 retter. ³⁾ Vedrører 3 politikredse. ⁴⁾ Vedrører 2 fængsler.									

☒ = Udført
☐ = Ikke udført
☐ = Ikke relevant

Tabel 41 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Justitsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

350. Ved revisionen af retterne var det Rigsrevisionens vurdering, at forretningsgangene i institutionsinstruksen generelt blev overholdt. Ved flere retter var der dog problemer med dokumentation for, at regnskabsbilagene var efterregnet, problemer med opbevaring af nøgler eller koder til pengeskabe, manglende kontrol med indkomne checks, foreskrevne interne kasseeftersyn blev ikke foretaget i tilstrækkeligt omfang, samt at godkendelsesprocedurerne og funktionsadskillelsen ikke fuldt ud efterlevede de gældende krav.

Ved revisionen af fængslerne blev det bemærket, at kontrollen med varelagre, maskiner og inventar var utilstrækkelig, at regnskabsbilag kun delvis blev efterregnet, og at indkomne checks blev indløst for langsomt.

Bemærkningerne er drøftet med de enkelte retter og fængsler under revisionen. Retterne og fængslerne vil tage skridt til at ændre forretningsgangene på de nævnte områder.

351. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Justitsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration
- III.G. Intern revision.

Rigsrevisionen har på Justitsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 17 C-revisioner, 5 løn- og pensionsrevisioner, 56 tilsyn med interne revisioner og 1 revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Retterne og fængslerne, jf. pkt. 350

- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

H. § 12. Forsvarsministeriet

352. I **tabel 42** er Forsvarsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 42. Forsvarsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling.....	16.348,4	494,9	20,5	16.822,8
Regnskab.....	16.520,1	395,4	19,8	16.895,7
Afvigelse	171,7	99,5	0,7	72,9
Afvigelse i %	1,0	20,1	3,5	0,4

Det fremgår af tabel 42, at den samlede afvigelse for Forsvarsministeriet udgjorde netto 72,9 mio. kr. svarende til 0,4 % af de samlede bevillinger.

Merforbruget på driftsudgiftsregnskabet knyttede sig fortrinsvis til konto 21.01. Forsvarskommandoen, hvor nettomerforbruget var på 179,1 mio. kr. Afvigelsen skyldtes ifølge de regnskabsmæssige forklaringer hovedsageligt, at der vedrørende køb af varer og tjenesteydelser var disponeret ud fra den forudsætning, at en del af leverancerne erfaringsmæssigt først ville blive leveret efter finansårets udløb. I 1998 havde leveringsforsinkelserne dog et mindre omfang end forventet. Endvidere kunne et merforbrug på materielanskaffelser henføres til dels kontraktlige forpligtelser, dels fremrykning af leverancer fra 1999 til 1998 for at indhente et efterslæb i forhold til de aftaler om materielanskaffelser, der var en del af forsvarsaftalen. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at merforbruget delvist blev kompenseret af, at der primo 1998 henstod et akkumuleret overskud til videreførsel på 35,1 mio. kr.

Mindreforbruget på anlægsregnskabet var sammensat af såvel mer- som mindreforbrug på grund af tidsforskydninger på en lang række enkeltprojekter på konto 21.13. Nationalt finansierede bygge- og anlægsarbejder samt konto 21.15. Særlig finansiering af strukturændringer – i

alt et mindreforbrug på ca. 70,6 mio. kr. Hertil kom et mindreforbrug på 27,8 mio. kr. på konto 21.16. Bidrag til etablering af civil landingsbane i Qaanaaq (Thule). Beløbet var planlagt overført til Grønlands Hjemmestyre ultimo 1998, som den danske stats sidste bidrag til etableringen af en civil landingsbane, men da projektet var forsinket, blev beløbet ikke overført i 1998.

Forsvarsministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 4,3 % og ministeriets andel af anlægsregnskabet udgjorde 7,6 %, mens indtægtsregnskabet udgjorde mindre end 1 %.

353. Af [tabel 43](#) fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført på Forsvarsministeriets område for finansåret 1998.

Tabel 43. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Forsvarsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner
Fællesudgifter:						
Forsvarsministeriets departement	X	X				
Forsvarsministeriets regnskabssekretariat	X	X				
Forsvarsministeriets jagtbestyrer	X					
Militært forsvar:						
Forsvarskommandoen			X	X ¹⁾		X
Hjemmeværnet			X			X
Forsvarets interne revision	X					
Forsvarets Forskningstjeneste	X		X			
Forsvarets Bygningstjeneste			X			X
Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste	X					
Civil virksomhed:						
Farvandsvæsenet			X			X
Lodsreguleringsfond						X
Christiansø						X
Fæstnings- og Natursekretariatet	X					
Institutioner uden for statsregnskabet:						
Statens Konfektion ²⁾						
Antal revisioner i alt	7	2	5	3	0	6
¹⁾ Vedrører Den Kongelige Livgarde, Kongens Artilleriregiment og Hærens Officersskole.						
²⁾ Under konkurs.						

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 43 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Forsvarsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

354. I henhold til en § 9-aftale mellem forsvarsministeren og rigsrevisor varetages revisionen af regnskaberne vedrørende Forsvarskommandoen, Hjemmeværnet, Forsvarets Bygningstjeneste, Farvandsvæsenet, Lodsreguleringsfonden og Christiansø af Forsvarets Interne Revision. Ved tilsynet med den interne revision konstaterede Rigsrevisionen, at revisionen, bl.a. på grund vanskeligheder med rekruttering af personale, ikke på alle områder var tilstrækkelig til, at Rigsrevisionen fuldt ud kunne basere sit arbejde herpå. Rigsrevisionen måtte således i et vist omfang udføre supplerende revision. Forsvarsministeriets departement er blevet gjort opmærksom på forholdet og har efterfølgende iværksat en revurdering af organisationen med henblik på en styrkelse af den interne revision.

Forsvarsministeriet har i 1998 haft store udgifter til indkøb af varer og tjenesteydelser samt materiel. Der blev i 1998 anvendt ca. 5,7 mia. kr. til dette formål, hvoraf Forsvarskommandoen afholdt ca. 5,3 mia. kr. Rigsrevisionen har i forbindelse med tilsynet med den interne revision anvendt betydelige ressourcer til supplerende revision af større anskaffelser. Forsvarsministeriets bygge- og anlægsudgifter udgjorde i 1998 ca. 0,3 mia. kr. Rigsrevisionen har i forbindelse med tilsynet med den interne revision ligeledes anvendt ressourcer til supplerende revision af bygge- og anlægsudgifter.

Rigsrevisionens revision af ovennævnte udgifter har ikke givet anledning til bemærkninger.

355. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Forsvarsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration
- III.G. Intern revision.

Rigsrevisionen har på Forsvarsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 2 C-revisioner, 3 løn- og pensionsrevisioner og 6 tilsyn med interne revisioner.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Forsvarets Interne Revision, jf. pkt. 354.

I. § 13. Indenrigsministeriet

356. I **tabel 44** er Indenrigsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 44. Indenrigsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling	35.840,3	16,3	÷9,2	35.847,4
Regnskab.....	35.414,6	÷11,0	÷10,0	35.393,6
Afvigelse	425,7	27,3	0,8	453,8
Afvigelse i %	1,2	167,7	8,8	1,3

Det fremgår af tabel 44, at den samlede afvigelse for Indenrigsministeriet udgjorde netto 453,8 mio. kr. svarende til 1,3 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen i driftsudgiftsregnskabet skyldtes hovedsageligt mindreforbrug til Integrationspuljen og udligning af kommunernes udgifter til merværdiafgift. Mindreforbruget af Integrationspuljen skyldes, at udmøntningen i årene 1998-2000 har afventet en nærmere afklaring af bl.a. de byrdefordelmæssige virkninger af lovændringerne på integrationsområdet. Mindreforbruget til udligning af kommunernes udgifter til merværdiafgift vedrører de regnskabsmæssige supplementsperioder for 1998. Den manglende udbetaling sker i finansåret 1999. Afvigelsen i anlægsregnskabet skyldes en merindtægt i forbindelse med Udlændingestyrelsens salg af flygtningelandsbyer.

Indenrigsministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 9,3 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet udgjorde mindre end 1 %.

357. Af **tabel 45** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Indenrigsministeriets område.

Tabel 45. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Indenrigsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb
Fællesudgifter:									
Indenrigsministeriets departement	X	X	X		X				
Udlændingestyrelsen	X	X	X						
Statsamterne (14 statsamter samt Københavns Overpræsidium)	X		X	X ¹⁾					
Redningsberedskab:									
Beredskabsstyrelsen (7 centre, 4 skoler og Materiel-tjenesten)	X	X ²⁾	X	X ³⁾					
Beredskabsforbundet	X	X		X					
Flygtninge og indvandrere:									
Dansk Røde Kors			X			X			
Dansk Flygtningehjælp			X		X				
Antal revisioner i alt	30	4	6	5	2	1	0	0	0
¹⁾ Vedrører 2 statsamter og Københavns Overpræsidium.									
²⁾ Vedrører 1 skole.									
³⁾ Vedrører 1 center.									

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 45 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Indenrigsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

358. Revisionen af Udlændingestyrelsen gav anledning til bemærkninger vedrørende kortfristede tilgodehavender og mellemregningsforholdet mellem Dansk Røde Kors og Udlændingestyrelsen. Rigsrevisionen vil følge op på bemærkningerne i forbindelse med revisionen af regnskaberne for finansåret 1999.

Revisionen af Beredskabsforbundet har givet anledning til bemærkninger vedrørende fejlagtig periodisering og manglende personadskillelse mellem bogholderi/registrering og kasse/frigivelse.

359. Rigsrevisionen har på baggrund af bevillingskontrollen fundet anledning til særligt at omtale følgende forhold vedrørende Indenrigsministeriets område:

- Mangelfuld styring af udgifter på præasylområdet, jf. pkt. 361.

360. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Indenrigsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration.

[361. Mangelfuld styring af udgifter på præasylområdet.
Ad konto 31.03. Dansk Røde Kors \(Driftsbev.\)](#)

a. Udlændingestyrelsen tilvejebringer og driver indkvarteringssteder for asylansøgere, hvilket bl.a. kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors. Dansk Røde Kors, Asylafdelingen (DRKA) afholder, efter aftale med Udlændingestyrelsen, udgifter til underhold mv. af asylansøgere og personer med midlertidig opholdstilladelse fra det tidligere Jugoslavien. Indkvarteringsstederne drives af Dansk Røde Kors. Der indgås årligt aftale mellem Udlændingestyrelsen og Dansk Røde Kors om vilkårene for DRKA's løsning af underholdsopgaven.

Som led i Rigsrevisionens årlige bevillingskontrol gennemgås DRKA's virksomhedsregnskab samt øvrigt relevant materiale for at belyse, om DRKA overholder bevilningsforudsætningerne.

b. Ved Akt 276 12/8 1998 godkendte Finansudvalget en merudgift på 77,4 mio. kr. og ved Akt 58 2/12 1998 en merudgift på 47,0 mio. kr. Af Akt 58 2/12 1998, der var udarbejdet på baggrund af Udlændingestyrelsens bidrag til rammeredegørelse III/98 af 2. november 1998 fremgik det,

at Udlændingestyrelsens skøn over det samlede gennemsnitlige indkvarteringsomfang i 1998 for DRKA ville udgøre 4.236 årspersoner eller en stigning på 379 årspersoner i forhold til Akt 276 12/8 1998. Den gennemsnitlige enhedspris ville udgøre 90.759 kr. pr. årsperson.

Det fremgik af Akt 58 2/12 1998, at de anførte skøn over udgifterne i den resterende del af 1998 var forbundet med en vis usikkerhed. I lyset heraf søgte Indenrigsministeriet om en merbevilling på 15,3 mio. kr. ud over de på daværende tidspunkt forventede merudgifter på 31,7 mio. kr. Der blev ved aktstykket ansøgt om adgang til, at eventuelle uforbrugte midler kunne medgå til delvis finansiering af præasyludgifter i 1999.

Den realiserede aktivitet for 1998 blev 4.265 årspersoner, 29 årspersoner mere end forventet. De realiserede enhedsomkostninger blev 92.640 kr. eller en stigning på 1.881 kr. i forhold til det budgetterede i november 1998. Af det mindreforbrug, DRKA havde budgetteret med for 1998 på 15,3 mio. kr., blev kun 0,7 mio. kr. realiseret. Udgifterne var dermed 14,6 mio. kr. højere end forventet ved Akt 58 2/12 1998.

c. Indenrigsministeriet var i forbindelse med DRKA's regnskabsmæssige forklaringer af den opfattelse, at DRKA havde været berettiget til at afholde merudgifter på i alt 4,2 mio. kr. vedrørende indkvartering af ekstra 29 årspersoner og dels indkvartering af 10 årspersoner i udskudt overgivelser.

Rigsrevisionen indhentede en supplerende redegørelse for årsagerne til, at mindreforbruget ikke blev realiseret. Indenrigsministeriet fremsendte herefter korrespondance mellem DRKA, Udlændingestyrelsen og Indenrigsministeriet.

Indenrigsministeriet har supplerende oplyst, at forbruget kan forklares ved flere delfaktorer. Dels har en forskydning i belægningsprofilen i retning af flere omkostningstunge asylansøgere været årsag til en betydelig del af forbruget i 1998. DRKA har således haft den fejlagtige opfattelse, at DRKA har haft en disponeringsmæssig frihed til at budgettere i henhold til de centerspecifikke enhedspriser således, at belægningsforskydningen i retning af et højere belæg på de relativt dyrere centertyper (børne-, omsorgs- og modtagecentre) har berettiget til en højere bevil-

lingsramme. Dels har DRKA's økonomiske styringsgrundlag vist sig at være mangelfuldt.

d. Forbruget på 14,6 mio. kr., der skyldes forbrug ud over det forventede i november og december 1998, er indrapporteret på et tidspunkt, hvor det var for sent for Udlændingestyrelsen at reagere. DRKA begrundede i de regnskabsmæssige forklaringer i virksomhedsregnskabet for 1998 dele af budgetoverskridelsen med "indkøb af beredskabslager, yderligere anneksetablering samt etablering af yderligere undervisningsfaciliteter, herunder edb". Endelig fremgik det, at "Personaleudgifter og centerdispositioner af driftsmæssig karakter udviser tillige en budgetoverskridelse."

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at der ikke i tilstrækkeligt omfang er redegjort for budgetoverskridelsen herunder redegjort for, hvilke indkøb der konkret blev foretaget, og hvilke driftsomkostninger der i november og december 1998 medførte forbruget. Rigsrevisionen finder det imidlertid tilfredsstillende, at Indenrigsministeriet på baggrund af Udlændingestyrelsens indstilling har besluttet, at DRKA skal spare 10,4 mio. kr. i 1999.

e. Indenrigsministeriet har i skrivelse til Rigsrevisionen af 26. oktober 1999 erkendt, at der har været elementer i DRKA's interne økonomistyring, der ikke har fungeret optimalt. Indenrigsministeriet har på den baggrund indskærpet de bevillings- og styringsmæssige bestemmelser over for DRKA. DRKA har meddelt, at man fuldt ud er bekendt med og accepterer styringsgrundlaget for bevillingen. Ministeriet har pointeret vigtigheden af, at der sker en kortlægning og vurdering af økonomistyringen i DRKA, der har et meget vanskeligt styringsområde med store aktivitetsforskydninger selv på meget kort sigt. I den forbindelse ønsker Indenrigsministeriet, at der udvikles en ny budgetterings- og styringsmodel, der bl.a. kan medvirke til "at skabe konsensus omkring bevillingsforudsætninger, således at der opnås en klar fælles forståelse mellem Dansk Røde Kors' Asylafdeling og Udlændingestyrelsen/Indenrigsministeriet vedrørende ressourceanvendelsen og bevillingsforudsætningerne."

Rigsrevisionen finder disse tiltag nødvendige for at udbedre den mangelfulde budget- og udgiftsstyring i DRKA.

Rigsrevisionen har på Indenrigsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 4 C-revisioner, 5 løn- og pensionsrevisioner, 2 tilskudsrevisioner og 1 tilsyn med interne revisioner.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabsområdet har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Udlændingestyrelsen, jf. pkt. 358
- Beredskabsforbundet, jf. pkt. 358
- Mangelfuld styring af udgifter på præasylområdet – Dansk Røde Kors, jf. pkt. 361
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

J. § 14. By- og Boligministeriet

362. I **tabel 46** er By- og Boligministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 46. By- og Boligministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling	11.641,4	32,9	÷49,0	11.625,3
Regnskab.....	11.488,5	8,4	÷44,5	11.452,4
Afvigelse	152,9	24,5	4,5	172,9
Afvigelse i %	1,3	74,4	9,2	1,5

Det fremgår af tabel 46, at den samlede afvigelse for By- og Boligministeriet udgjorde netto 172,9 mio. kr. svarende til 1,5 % af de samlede bevillinger.

For så vidt angår driftsudgiftsregnskabet skyldtes afvigelsen hovedsageligt mindreforbrug på boligstøtteområdet (boligydelse til pensionister og boligsikring) og ydelsesstøtte og ungdomsboligbidrag til almene boliger. Der var endvidere et merforbrug på byfornyelsesområdet (refusion af byfornyelsesudgifter).

For anlægsregnskabet skyldtes afvigelsen hovedsageligt, at en række anlægsprojekter er blevet udskudt til 1999.

By- og Boligministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 3,0 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet udgjorde hver især mindre end 1 %.

363. Af **tabel 47** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på By- og Boligministeriets område.

Tabel 47. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for By- og Boligministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)
Fællesudgifter:											
By- og Boligministeriets departement	X					X					
Byggeforhold:											
Statens Byggeforskningsinstitut	X		X								
Elektricitetsrådet	X		X								
Danmarks Gasmateriel Prøvning	X		X	X							
Slotte og ejendomme:											
Slots- og Ejendomsstyrelsen	X	X	X								
Kortproduktion:											
Kort- og Matrikelstyrelsen	X		X								
Institutioner uden for statsregnskabet:											
Byggeskadefonden for det almene boligbyggeri									X		
Ungdomsboligfonden									X		
Byggeskadefonden vedrørende bygningsfornyelse									X		
Landsbyggefonden									X		
Grundejernes Investeringsfond									X		
Statens Ejendomssalg A/S (Freja)										X	
ETA Danmark A/S										X	
Ejendomsselskabet TOR I/S											X
Antal revisioner i alt	6	1	5	1	0	1	0	0	5	2	1

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 47 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på By- og Boligministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

364. Rigsrevisionen har konstateret, at By- og Boligministeriet fortsat havde en beholdningskonto med et mindre restbeløb fra en tilskudsordning, der eksisterede fra 1991-1995. Udligningsproblemerne kan henføres til, at ministeriet ikke løbende har varetaget de fornødne regnskabsmæssige kontroller og afstemninger i forbindelse med administrationen af ordningen, herunder sikret et koordineret og ensartet grundlag for administration af loven i kommunerne. Ministeriet har nu besluttet at udligne beløbet. Rigsrevisionen har ingen yderligere bemærkninger hertil.

Revisionen af Statens Byggeforskningsinstitut gav anledning til bemærkninger vedrørende afstemninger af statuskonti, da der ikke i alle tilfælde var oplysning om statuspostens nærmere indhold. Det er efterfølgende konstateret, at forholdet er bragt i orden.

Revisionen af Slots- og Ejendomsstyrelsen gav anledning til bemærkninger vedrørende forretningsgangene for administration af kassefunktionen, herunder at styrelsen ikke havde gennemført interne kasseeftersyn. Rigsrevisionen har konstateret, at styrelsen efterfølgende i 1999 har gennemført kasseeftersyn.

365. I forbindelse med bevillingskontrollen erfarede Rigsrevisionen endvidere, at By- og Boligministeriet har ført utilstrækkeligt tilsyn med administrationen af huslejetilskud til hybler. By- og Boligministeriet (tidligere Bygge- og Boligstyrelsen) har haft ansvaret for kontrollen med tilskudsordningen samt beregningen af støtte. Selve udbetalingen har været henlagt til Finansstyrelsen (tidligere Hypotekbanken). Først efter en årrække kunne By- og Boligministeriet således konstatere, at der var en række eksempler på, at grundlaget for tilskudsudbetalinger fra 1984-1998 var mangelfuldt, med deraf følgende fejludbetalinger. By- og Boligministeriet har oplyst, at ministeriet i forbindelse med lovændring har indarbejdet hjemmel til at fastsætte administrative regler om indberetningspligt på området. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

366. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte By- og Boligministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration
- III.H. Statslige aktieselskaber.

Rigsrevisionen har på By- og Boligministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 1 C-revision, 1 løn- og pensionsrevision, 1 revision af lån og garantier, 5 gennemgange af regnskaber for fonde mv., 2 gennemgange af regnskaber for aktieselskaber mv. og 1 revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider).

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Departementets afstemningsprocedurer og utilstrækkelige tilsyn med administrationen af huslejetilskud, jf. pkt. 364 og 365
- Statens Byggeforskningsinstitut, jf. pkt. 364
- Slots- og Ejendomsstyrelsen, jf. pkt. 364.

K. § 15. Socialministeriet

367. I **tabel 48** er Socialministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998.

Tabel 48. Socialministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Bevilling	94.982,6	0,0	94.982,6
Regnskab.....	95.035,2	0,1	95.035,3
Afvigelse	52,6	0,1	52,7
Afvigelse i %	0,1	0,0	0,1

Det fremgår af tabel 48, at den samlede afvigelse for Socialministeriet udgjorde netto 52,7 mio. kr. svarende til mindre end 0,1 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen skyldtes hovedsageligt merudgifter til dagpenge ved sygdom og revalideringsydelse samt mindreudgifter til hjælp til flygtninge mv., dagpenge ved fødsel og forbedring af indsatsen for ældre.

Merudgiften til dagpenge ved sygdom skyldtes primært, at de indbudgettede mindreforbrug på finansloven for 1998 ikke holdt. Merudgiften til revalideringsydelse skyldtes et stigende antal modtagere af revalideringsydelse, hvor mindreudgiften til barselsdagpenge kan henføres til et lavere antal fødsler end skønnet på finansloven for 1998. Mindreudgiften til hjælp til flygtninge skyldtes færre udgifter til forsørgelse samt vedtagelsen af integrationsloven. Mindreforbruget til forbedring af indsatsen for ældre skyldtes, at udbetalingerne af den bevilgede projektstøtte først er påbegyndt i starten af 1999.

Socialministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 25,0 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet udgjorde mindre end 1 %.

368. Af **tabel 49** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Socialministeriets område.

Tabel 49. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Socialministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:											
Socialministeriets departement	X	X									
Den Sociale Ankestyrelse	X	X	X								
Revaliderings- og Pensionsnævnene	X										
Den Sociale Sikringsstyrelse	X	X	X	X	X						
Arbejdsskadestyrelsen	X		X								
Socialforskningsinstituttet	X		X								
Internationalt Center for nyt partnerskab for virksomhedernes sociale ansvar	X										
Sociale udgifter på Christiansø									1)		
Bistand og pleje af handicappede::											
Center for små Handicapgrupper	X	X									
Døvefilm Video	X	X									
John F. Kennedy Instituttet	X	X	X		X						
Øvrige bistandsordninger:											
Kofoeds Skole			X			X					
Møltrup Optagelseshjem									X		
Institutioner uden for statsregnskabet:											
Mødrehjælpen af 1983									X		
Sygekassernes Helsefond											X
Fortsættelsessygekassen Danmarks Sundhedsfond										X	
Antal revisioner i alt	10	6	6	1	2	1	0	0	2	1	1
1) Gennemgangen kunne ikke afsluttes ved afgivelsen af denne beretning, idet Socialministeriet har oplyst, at ministeriet endnu ikke fra revisor har modtaget revisionsberetningen for 1998.											

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 49 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Socialministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

369. Revisionen af Socialministeriets departement gav anledning til bemærkninger vedrørende manglende overholdelse af dispositionsbegrænsninger, manglende inventarregistreringer samt manglende dokumentation for kontrolhandling.

Revisionen af Den Sociale Ankestyrelse gav anledning til bemærkninger vedrørende manglende personadskillelse mellem bogholderi/registrering og kasse/frigivelse samt bemærkninger vedrørende manglende interne kontroller.

Rigsrevisionen kunne endvidere konstatere, at et edb-system, som Den Sociale Ankestyrelse havde taget i brug i 1997 til administration af forsikringsordningerne samt anvendelsen heraf, var utilstrækkelig. Der var problemer med en række sikkerhedsmæssige krav samtidig med, at de interne rutiner og kontroller i forbindelse med administrationen ikke var til stede i tilstrækkelig grad. Herudover var systemet ikke tilpasset, så alle krav, som lovgivningen stiller til administrationen af dele af ordningen, kunne efterleves. På baggrund af Rigsrevisionens kritik har Den Sociale Ankestyrelse nedsat en arbejdsgruppe for at få regnskabsrutinerne endeligt fastlagt og beskrevet. Arbejdsgruppen har indtil videre udarbejdet en redegørelse for tiltag til forbedring af en række af rutinerne. Rigsrevisionen anser dette initiativ for tilfredsstillende og vil følge udviklingen i sagen.

Revisionen af Den Sociale Sikringsstyrelse gav anledning til bemærkninger vedrørende svagheder i forretningsgangen i forbindelse med afgørelse og udbetaling af pensioner. Endvidere havde der været en del fejludbetalinger. Rigsrevisionen forventer, at de nævnte forhold i fremtiden vil blive løst på tilfredsstillende måde.

370. Rigsrevisionen har på baggrund af bevillingskontrollen fundet anledning til særligt at omtale følgende forhold vedrørende Socialministeriets område:

- Socialministeriets uforbrugte overførsler fra Den Sociale Pensionsfond vedrørende finansiering af forbedringer af sociale pensioner, jf. pkt. 372.

Rigsrevisionen har desuden ved bevillingskontrollen konstateret, at der ikke var hjemmel til en overførsel på 20 mio. kr. mellem 2 hovedkonti. Socialministeriet har beklaget dette og vil fremover sørge for, at der om nødvendigt indhentes tilladelser hertil fra Finansministeriet.

371. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Socialministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.C. Statsgælden og Den Sociale Pensionsfond
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration.

[372. Socialministeriets uforbrugte overførsler fra Den Sociale Pensionsfond vedrørende finansiering af forbedringer af sociale pensioner. Ad konto 88.01. Den Sociale Pensionsfond](#)

a. Den Sociale Pensionsfond blev oprettet ved lov nr. 270 af 4. juni 1970 om Den Sociale Pensionsfond. Der blev til pensionsfonden opkrævet et særligt folkepensionsbidrag med henblik på ydelse af en tillægspension til personer, der oppebærer folkepension, invalidepension eller enkepension. Bidraget udgjorde 2 % af skalaindkomsten.

Ved lov nr. 521 af 28. oktober 1981 om Den Sociale Pensionsfond bortfaldt det særlige folkepensionsbidrag på 2 % og dermed indbetalingerne til pensionsfonden fra 1. januar 1982.

Den Sociale Pensionsfond blev videreført med de midler, der indtil 1. januar 1982 var tilført. Efter § 1 i lov om Den Sociale Pensionsfond skal renterne af pensionsfondens obligationsbeholdning anvendes, i overensstemmelse med den særlige lovgivning herom, til ydelse af pensionsforbedringer til personer, der har ret til social pension og delpension. Renter, der ikke anvendes til pensionsforbedringer, henlægges i pensionsfonden. Den Sociale Pensi-

onsfond fik med lov nr. 1041 af 23. december 1998 hjemmel til, ud over renteafkastet, også at anvende pensionsfondens grundkapital til pensionsforbedringer.

Rigsrevisionen har beregnet, at Den Sociale Pensionsfonds nettorenteafkast udgjorde ca. 8,5 mia. kr. i 1998. Det fremgår af statsregnskabet, at nettoformuen udgjorde ca. 147,2 mia. kr. ultimo 1998.

b. Til og med 1995 blev der fra Den Sociale Pensionsfond overført et beløb til delvis finansiering af merudgifterne ved de gennemførte pensionsforbedringer mv. I perioden 1986-1995 blev der overført et beløb svarende til 1,5 % (den såkaldte "restrente") af formuen. Denne overførsel var ikke, og har ikke tidligere været, tilstrækkelig til at dække udgifterne til de givne pensionsforbedringslove.

Principperne for de årlige overførsler blev, i forbindelse med finansloven for 1996, omlagt, så der fra og med 1996 sikredes fuld dækning af pensionsforbedringslovenes reelle udgifter.

Der er på finanslovene fra og med 1996 i en tekstanmærkning hjemmel til, at en efterregulering af de overførte beløb kan finde sted, når de faktiske udgifter er gjort op. Reguleringen indgår i budgettet for det kommende finansår.

Det fremgår af [tabel 50](#), at Socialministeriet i perioden 1996-1998 á conto overførte ca. 24,5 mia. kr. fra Den Sociale Pensionsfond. Overførslerne har fundet sted med 1/12 pr. måned af det samlede beløb, som for 1996 udgjorde ca. 8.200 mio. kr. Tilsvarende fandt sted i 1997 og 1998. Socialministeriet anvendte i samme periode ca. 23,1 mia. kr. til pensionsforbedringer. Socialministeriet overførte således ca. 1,4 mia. kr. for meget fra Den Sociale Pensionsfond i perioden 1996-1998. De for meget overførte beløb skulle tilbagebetales ved modregning i de kommende års overførsler. Modregning af mertrækket er foretaget 2 år senere som løbende modregninger med 1/12 pr. måned.

Tabel 50. Årlige overførsler fra Den Sociale Pensionsfond til Socialministeriet 1996-1998

	1996	1997	1998	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Overførsler fra Den Sociale Pensionsfond...	8.200,0	8.450,0	7.831,1	24.481,1
Regnskab.....	7.566,3	7.692,0	7.823,5	23.081,8
Bidrag til efterregulering.....	633,7	758,0	7,6	1.399,3

I 1996 udgjorde mertrækket 633,7 mio. kr. i forhold til de faktiske udgifter til pensionsforbedringer. I 1997 udgjorde mertrækket 758,0 mio. kr. Det relativt mindre mertræk på 7,6 mio. kr. i 1998 skyldes, at Socialministeriet i overførslen modregnede ca. 613,7 mio. kr. vedrørende mertrækket for 1996. Rigsrevisionen har bemærket, at ministeriet her ved modregnede med ca. 20,0 mio. kr. for lidt i forhold til det faktiske foretagne overtræk på 633,7 mio. kr.

Ministeriet har oplyst, at sagen ikke blev berigtiget på forslag til tillægsbevillingslov for 1998, idet ministeriet fortsat vurderer, at der er hjemmel til at foretage en endelig korrektion af de 20 mio. kr., og at sagen vil blive søgt berigtiget ved forslag til tillægsbevillingslov for 1999.

c. Overførsler fra Den Sociale Pensionsfond har omfattet generelle forbedringer af de sociale pensioner, førtidspensionsreform, varmetillæg og delpension samt delvis boligydelse.

Socialministeriets overførsler fra Den Sociale Pensionsfond er baseret på ministeriets beregnede stigningstakt vedrørende størrelsen af de samlede sociale pensioner inkl. personlige tillæg, ekskl. delpension mv.

Ministeriet har oplyst, at udgangspunktet for beregningen af overførslerne dels er en række nærmere fastsatte forbedringer af de sociale pensioner mv., dels en opjustering af beregningsgrundlaget. I beregningen af overførselsbeløbene indgår således bl.a. den årlige procentuelle stigning i udgifterne til sociale pensioner. De årlige stigninger har ligget på ca. 3 %, men fra 1993 til 1994 steg disse udgifter ekstraordinært med ca. 26 % på grund af bruttoficeringen, som blev gennemført i forbindelse med skatte- og pensionsomlægningen.

Bruttoficering anvendes som begreb for omlægning af skattefrie eller delvis skattefrie ydelser til skattepligtige

ydelse efter de almindelige beskatningsregler. En af de væsentligste ændringer i pensionssystemet ved skatte- og pensionsomlægningen i 1994 var afskaffelsen af det forhøjede personfradrag for pensionister. Denne ændring ville isoleret set have medført en forøget skattebetaling for den enkelte pensionist. For ikke at forringe pensionisternes disponible indkomst vedtog Folketinget at forhøje pensionerne tilsvarende.

Ministeriet har anført, at uden bruttoficeringen og forudsat en stigningstakt på eksempelvis 2-3 % i 1994 i stedet for de knap 26 %, ville den beregnede overførsel (fra Den Sociale Pensionsfond) skønsmæssigt have været 700-800 mio. kr. mindre. Den fulde virkning af bruttoficeringen indtrådte imidlertid først i 1996, hvor de overførte beløb svarede til hele værdien af de faktiske pensionsforbedringer mv.

Rigsrevisionen har konstateret, at Socialministeriet, i forbindelse med beregning af de årlige overførsler fra Den Sociale Pensionsfond til finansiering af pensionsforbedringer, ikke har foretaget en korrektion af stigningstaktsprocenten på ca. 26 % vedrørende året 1994, som blev anvendt i beregningen. Dette har haft betydning for beregningerne fra og med 1996, hvor overførselsbeløbene har været for store.

d. På Rigsrevisionens forespørgsel har ministeriet oplyst, at der ikke er foretaget en forrentning af de for meget overførte beløb i perioden 1996-1998, idet der ikke er hjemmel hertil.

Rigsrevisionen har beregnet, at Den Sociale Pensionsfonds formue, målt på den bogførte værdi og efter realrenteafgift, er blevet forrentet med 7,9 % i 1996, 6,7 % i 1997 og 6,0 % i 1998.

Rigsrevisionen anslår, at Den Sociale Pensionsfond, under forudsætning af en tilsvarende forrentning som af formuen i øvrigt, kunne have opnået et merafkast på 150-196 mio. kr. af de for meget overførte beløb i perioden 1996-1998 afhængig af opgørelsesmetoden.

e. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at Socialministeriet ikke foretog korrektion af procentsatsen for den årlige stigningstakt vedrørende bruttoficeringen i 1994 ved opgørelsen af forbedringer af de sociale pensioner, og derved

overførte for store beløb fra Den Sociale Pensionsfond med deraf følgende rentetab for pensionsfonden.

Rigsrevisionen har på Socialministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 6 C-revisioner, 1 løn- og pensionsrevision, 2 tilskudsrevisioner, 1 tilsyn med interne revisioner, 2 gennemgange af regnskaber for fonde mv., 1 revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider) og 1 revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Forretningsgangene i departementet, Den Sociale Ankestyrelse og Den Sociale Sikringsstyrelse, jf. pkt. 369
- Uhjemlet overførsel mellem 2 hovedkonti, jf. pkt. 370
- Socialministeriets uforbrugte overførsler fra Den Sociale Pensionsfond vedrørende finansiering af forbedringer af sociale pensioner, jf. pkt. 372
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

L. § 16. Sundhedsministeriet

373. I **tabel 51** er Sundhedsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998.

Tabel 51. Sundhedsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Bevilling	1.708,8	9,4	1.718,2
Regnskab.....	1.718,5	51,2	1.769,7
Afvigelse	9,7	41,8	51,5
Afvigelse i %	0,6	444,7	3,0

Det fremgår af tabel 51, at den samlede afvigelse for Sundhedsministeriet udgjorde netto 51,5 mio. kr. svarende til 3,0 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen kan henføres til ministeriets anlægsregnskab, hovedsageligt til § 16.35.02. Statens Serum Institut. Afvigelsen skyldtes, at instituttet ikke forøgede sin finansielle gæld til finansiering af diverse anlægsinvesteringer.

Sundhedsministeriets andel af statens samlede driftsudgifts- og anlægsregnskab udgjorde hver især mindre end 1 %.

374. Af **tabel 52** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Sundhedsministeriets område.

Tabel 52. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Sundhedsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.
Fællesudgifter:							
Sundhedsministeriets departement	X						
Sundhedsstyrelsen	X		X		X		
Lægemiddelstyrelsen	X	X	X				
Sundhedsvæsenets Patientklagenævn	X		X				
Embedslægerne mv. (14 embedslæger og Landslægen på Færøerne)	X	X ¹⁾	X				
Det Ethiske Råd	X		X ²⁾				
Verdenssundhedsorganisationen (WHO)	X						
Forebyggelse:							
Tobaksskaderådet	X	X	X ²⁾				
Uddannelse og forskning:							
Dansk Institut for Klinisk Epidemiologi (DIKE)	X		X ²⁾				
Statens Serum Institut	X		X				
Den primære sundhedstjeneste:							
Apotekervæsenet	X						
Institutioner uden for statsregnskabet:							
Hovedstadens Sygehusfællesskab (HS)							X
Antal revisioner i alt	25	3	8	0	1	0	1
¹⁾ Vedrører 1 embedslæge.							
²⁾ Medvirker i forsøgsordningen vedrørende virksomhedsregnskaber for mindre institutioner.							

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 52 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Sundhedsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

375. Revisionen af Sundhedsstyrelsen gav anledning til bemærkninger vedrørende manglende hjemmel til opkrævning af gebyr for autorisation for 4 faggrupper på grund af en fejl i sagsbehandlingen i 1998.

I foråret 1998 iværksatte Finansministeriet en gennemgang af samtlige tekstanmærkninger på finansloven med henblik på at afdække behovet for at opretholde den enkelte tekstanmærkning. For så vidt angik tekstanmærkninger, der hjemlede opkrævning af gebyrer, var det Finansministeriets opfattelse, at sådanne hjemler i videst muligt omfang burde indarbejdes i den lov, som i øvrigt regulerede det pågældende område. Ved fjernelsen af tekstanmærkningen bortfaldt hjemlen til at opkræve gebyr for autorisation for de 4 faggrupper inden for sundhedsvæsenet. Hjemlen skulle af Sundhedsministeriet have været genetableret ved udarbejdelse af ændringsforslag til de relevante autorisationslove. Ændringsforslagene til de relevante autorisationslove blev imidlertid først fremsat den 26. februar 1999. Det betød, at der ikke var hjemmel til at opkræve gebyrer for autorisationerne efter 1. januar 1999. Sundhedsstyrelsen har opgjort sit tab ved den manglende hjemmel til i alt ca. 1,5 mio. kr., hvilket svarer til knap 45 % af gebyrindtægterne på autorisationsområdet i 1998.

Rigsrevisionen har konstateret, at den fornødne hjemmel til opkrævning af de pågældende gebyrer blev fastsat ved lov i juni 1999.

376. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Sundhedsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration.

Rigsrevisionen har på Sundhedsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 3 C-revisioner, 1 tilskudsrevision og 1 gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke

givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Sundhedsstyrelsens manglende hjemmel til opkrævning af gebyrer, jf. pkt. 375
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

M. § 17. Arbejdsministeriet

377. I **tabel 53** er Arbejdsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 53. Arbejdsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling	58.231,3	22,8	1.755,1	60.009,2
Regnskab.....	56.310,6	16,8	1.668,8	57.996,2
Afvigelse	1.920,7	6,0	86,3	2.013,0
Afvigelse i %	3,3	26,5	4,9	3,4

Det fremgår af tabel 53, at den samlede afvigelse for Arbejdsministeriet udgjorde netto 2.013,0 mio. kr. svarende til 3,4 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen skyldtes hovedsageligt mindreforbrug til dagpenge på 2,5 mia. kr., mens der på de øvrige områder har været et merforbrug på 513 mio. kr. Mindreforbruget skyldtes, at der var færre arbejdsløse end skønnet.

Arbejdsministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 14,8 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet udgjorde hver især mindre end 1 %.

378. Af **tabel 54** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Arbejdsministeriets område.

Tabel 54. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Arbejdsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:										
Arbejdsministeriets departement (herunder Sekretariat for Internationalt samarbejde (SISA), Arbejdsretten, Forligsinstitutionen og Arbejds-markedets Ankenævn)	X			X						
Arbejdsmiljø:										
Direktoratet for Arbejdstilsynet (herunder 15 arbejdstilsynskredse)	X	X	X							
Arbejdsmiljøinstituttet	X		X							
Arbejdsløshedsforsikring:										
Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen	X		X							
Arbejdsløshedskasser (36 a-kasser)									X ¹⁾	
Arbejdsmarkedsservice:										
Arbejdsmarkedsstyrelsen (herunder Rådet for Uddannelses- og Erhvervsvejledning (RUE))	X		X	X						
Arbejdsmarkedssuddannelsescentre (23 AMU-centre og 1 TAMU-center)			X ²⁾						X	
Arbejdsformidlingen (14 AF-regioner)			X	X ³⁾		X				
Institutioner uden for statsregnskabet:										
Arbejdsmarkedets TillægsPension (ATP)									X	
Den Midlertidige Pensionsopsparing (DMP)									X	
Lønmodtagernes Garantifond (LG)									X	
Lønmodtagernes Dyrtidsfond (LD)									X	
Arbejdsmarkedets Feriefond (AFF)									X	
Arbejdsmiljøfondet										X
Antal revisioner i alt	5	1	7	4	0	1	0	0	37	1
¹⁾ Vedrører 8 a-kasser.										
²⁾ Der er aflagt ét samlet virksomhedsregnskab for AMU og ét virksomhedsregnskab for TAMU.										
³⁾ Vedrører 2 AF-regioner.										

X = Udført = Ikke udført = Ikke relevant

Tabel 54 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Arbejdsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

379. Ved revisionen vedrørende 1998 har Rigsrevisionen for Arbejdsmarkedsstyrelsen og til dels Direktoratet for Arbejdstilsynet bemærket, at institutionerne ikke foretog afstemninger af statuskonti regelmæssigt eller tilfredsstillende, ligesom attestation af bilag i flere tilfælde ikke blev foretaget i overensstemmelse med instruksen. Endvidere konstaterede Rigsrevisionen manglende dokumentation og godkendelser på kasseområdet samt mindre væsentlige fejl og mangler vedrørende kørselsbemyndigelser, rejseafregninger og ajourføring af instrukser. Rigsrevisionen har anmodet de pågældende institutioner om, at de nævnte forhold løses på en tilfredsstillende måde.

Rigsrevisionen har i 1998 og 1999 over for Arbejdsmarkedsstyrelsen henholdsvis Arbejdsministeriets departement udtrykt kritik vedrørende Arbejdsmarkedsstyrelsens sene godkendelser af AMU-centrenes årsregnskaber. Styrelsens godkendelser af centrenes årsregnskaber foreligger således ofte først ultimo det følgende år. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen af godkendelsesprocedurene vedrørende AMU-centrenes årsregnskaber.

Rigsrevisionen har desuden bemærket, at der ikke var overensstemmelse mellem den oplyste aktivitet i virksomhedsoversigten på finansloven for 1998 og aktivitets- og resultatoversigterne i årets virksomhedsregnskab vedrørende Arbejdsformidlingen. Ved den fremtidige udarbejdelse af virksomhedsregnskaber vil der nu ifølge ministeriet i muligt omfang blive indarbejdet en ”bro” til de relevante aktivitetsoplysninger på finansloven.

Rigsrevisionen har i forbindelse med bevillingskontrollen bemærket, at Arbejdsministeriet på tillægsbevillingsloven for 1998 har foretaget en overførsel på 21 mio. kr. mellem 2 hovedkonti på AMU-området uden hjemmel. Hjemmel er nu fremover tilvejebragt på finansloven for 1999.

Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at Arbejdsministeriet havde undladt at søge tillægsbevilling til et realiseret merforbrug på 86,8 mio. kr. på en hovedkonto med

bevillingstypen anden bevilling. Da ordningen er af lov-bunden karakter, har ministeriet ændret bevillingstypen til lov-bunden bevilling på finansloven for 1999.

380. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Arbejdsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration
- III.G. Intern revision.

Rigsrevisionen har på Arbejdsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 1 C-revision, 4 løn- og pensionsrevisioner, 1 tilsyn med interne revisioner, 37 gennemgange af regnskaber for fonde mv. og 1 revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Afstemning af statuskonti mv. i Arbejdsmarkedsstyrelsen og Direktoratet for Arbejdstilsynet, jf. pkt. 379
- Arbejdsmarkedsstyrelsens godkendelse af AMU-centrenes årsregnskaber, jf. pkt. 379
- Aktivitetsoplysningerne i Arbejdsformidlingens virksomhedsregnskab, jf. pkt. 379
- Uhjemlet overførsel mellem hovedkonti, jf. pkt. 379
- Manglende tillægsbevilling til et realiseret merforbrug på hovedkonto med bevillingstypen anden bevilling, jf. pkt. 379
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A
- Fonde, jf. afsnit III.B.

N. § 19. Forskningsministeriet

381. I **tabel 55** er Forskningsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 55. Forskningsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling	6.010,8	550,6	÷28.582,0	÷22.020,6
Regnskab.....	5.735,5	542,7	÷30.902,6	÷24.624,4
Afvigelse	275,3	7,9	2.320,6	2.603,8
Afvigelse i %	4,6	1,4	8,1	11,8

Det fremgår af tabel 55, at den samlede afvigelse for Forskningsministeriet udgjorde netto 2.603,8 mio. kr. svarende til 11,8 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen skyldtes hovedsageligt et større provenu end forventet ved salg af statens aktier i Tele Danmark A/S.

Forskningsministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 1,5 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet udgjorde henholdsvis 10,4 % og 7,3 %.

382. Af **tabel 56** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Forskningsministeriets område.

Tabel 56. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Forskningsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:											
Forskningsministeriets departement	X										
Byggedirektoratet	X										
Statens forskningsråd:											
Statens Forskningsråd	X	X									
Forskningsinstitutioner:											
Forskningscenter RISØ	X	X	X								
Dansk Polarcenter	X	X	X ¹⁾								
Center for Menneskerettigheder	X										
Center for Freds- og Konfliktforskning	X										
Center for IT-forskning	X										
Dansk Rumforskningsinstitut	X	X									
Analyseinstitut for Forskning	X										
Teknologirådet	X	X									
Informatik, Oplysning og Teleområdet:											
Telestyrelsen	X		X								
Statens Information	X		X	X							
Det Administrative Bibliotek	X										
Dansk DIANE Center (Infoscan)	X	X									
Forskning og videregående uddannelser:											
Universiteter:											
Københavns Universitet	X	X	X								
Aarhus Universitet	X	X	X								

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Odense Universitet	X		X	X							
Roskilde Universitetscenter	X		X								
Aalborg Universitet	X	X	X								
Tekniske højskoler:											
Danmarks Tekniske Universitet	X		X	X							
Danmarks Farmaceutiske Højskole	X	X	X	X							
Den Kgl. Veterinær- og Landbohøjskole	X	X	X	X							
Handelshøjskoler:											
Handelshøjskolen i København	X	X	X	X							
Handelshøjskolen i Århus	X		X	X							
Handelshøjskole Syd	X		X								
Særlige institutioner og tilskud:											
VUE-centret	X		X								
Forskerakademi og -uddannelse	X		X								
Rektorkollegiets Sekretariat	X										
Institutioner uden for statsregnskabet:											
CSC Datacentralen A/S									X		
Danmarks Grundforskningsfond										X	
Forskningscentret ved Hørsholm											X
NOTSA Nordic Optical Telescope Scientific Association											X
Den Europæiske Rumorganisation ESA											X
Antal revisioner i alt	29	12	17	7	0	0	0	0	1	1	3
¹⁾ Indgår i forsøgsordningen vedrørende virksomhedsregnskaber for mindre institutioner.											

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 56 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Forsk-

ningsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

383. Revisionen af Forskningsministeriets departement omfattede en gennemgang af udvalgte konti og forretningsgange. Forretningsgangene var i det væsentligste tilfredsstillende anlagt, men der var tilfælde, hvor den praksis der blev fulgt ikke var tilfredsstillende, og ikke svarede til institutionsinstruksens bestemmelser herom. Rigsrevisionen har anmodet ministeriet om, at de nævnte forhold løses på tilfredsstillende måde. Ministeriet har ændret praksis i overensstemmelse med instruksens bestemmelser.

Revisionen af universiteterne gav anledning til bemærkninger vedrørende kassefunktionen, herunder manglende afholdelse af interne kasseeftersyn og manglende kasseoverdragelse mellem kasserer og dennes afløser i forbindelse med ferie e.l. Endvidere gav revisionen anledning til bemærkninger vedrørende universiteternes afstemninger af statuskonti. Rigsrevisionen har anmodet universiteterne om, at de nævnte forhold løses på tilfredsstillende måde. Ministeriet har taget Rigsrevisionens bemærkninger til efterretning.

Revisionen af Teknologirådet gav anledning til bemærkninger i anledning af, at der ikke var udarbejdet en institutionsinstruks efter oprettelsen af Teknologirådet den 1. august 1995. Rigsrevisionen har anmodet Teknologirådet om, at der udarbejdes en instruks. Ministeriet har bedt Teknologirådet om at få forelagt en instruks til godkendelse. Sagen forventes bragt i orden snarest muligt.

384. Rigsrevisionen har på baggrund af den løbende revision fundet anledning til særligt at omtale følgende forhold vedrørende Forskningsministeriets område:

- Fejlagtig behandling af EU-moms i Forskningsministeriets institutioner, jf. pkt. 386.
- Manglende hjemmel til placering af private tilskudsmidler i værdipapirer, jf. pkt. 387.
- Manglende hjemmel til ydelse af tilskud, jf. pkt. 388.

Rigsrevisionen har endvidere på baggrund af bevillingskontrollen fundet anledning til at omtale følgende forhold vedrørende Forskningsministeriets område:

- Overførsel af programmidler til en forøgelse af Forskningsministeriets departements driftsbevilling, jf. pkt. 389.

385. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Forskningsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration.

386. Fejlagtig behandling af EU-moms i Forskningsministeriets institutioner

a. Rigsrevisionen har foretaget en undersøgelse af nogle af Forskningsministeriets institutioners behandling af EU-moms i perioden 1993-1998. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der i en række tilfælde har været problemer med at foretage en korrekt bogføring og momsafregning af EU-moms til Told- og Skattestyrelsen.

b. Som hovedregel skal en institutions moms af køb af varer og tjenesteydelser behandles som ikke-fradragsberettiget købsmoms. Købsmomsen kan institutionerne med enkelte undtagelser få refunderet på forslag til lov om til lægsbevilling, jf. Budgetvejledning 1996, pkt. 31.13.

c. Med indførelsen af det indre marked i EU den 1. januar 1993 blev momsreglerne omlagt vedrørende handel mellem EU-landene. Det blev i momsloven bestemt, at moms af varer købt i et andet EU-land skulle fremgå af særlige konti i regnskaberne. For statslige institutioners vedkommende betød det, at de skulle lade sig momsregistrere, uanset om institutionerne havde kommercielle aktiviteter eller ej, hvis det samlede indkøb i andre EU-lande oversteg 80.000 kr. for et ministeriums institutioner under ét.

Der skulle således ikke længere betales importmoms af varer købt i andre EU-lande. I stedet skulle der afregnes et beløb svarende til den danske moms til Told- og Skattestyrelsen. Denne EU-moms ville institutionerne i de fleste tilfælde kunne få refunderet på tillægsbevillingsloven.

d. I forbindelse med ændringerne blev der i hvert EU-land oprettet et statistiksystem benævnt INTRASTAT til at føre statistik over den samlede handel EU-landene imellem. Det blev fastsat ved lov, at alle institutioner og virksomheder, med et årligt køb af varer i andre EU-lande over et fastsat minimumsbeløb (1,5 mio. kr. i 1998), skulle foretage månedsvise indberetninger om EU-varekøbet til INTRASTAT.

[Københavns Universitet \(KU\)](#)

e. Københavns Universitets køb af varer i andre EU-lande var hovedsageligt varer, hvor momsen ikke var fradragsberettiget i henhold til momsloven, men refusionsberettiget i henhold til de statslige regler. Den beregnede EU-moms af varerne skulle således betales til Told- og Skattestyrelsen ved den kvartalsvise momsafregning.

f. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at universitetets momsafregning med Told- og Skattestyrelsen ikke blev foretaget korrekt i perioden fra 1. juli 1996 til 30. september 1998.

g. KU foretog en korrekt bogføring af EU-momsen i universitetets regnskab, hvilket betød, at universitetet i denne periode modtog refusioner på i alt 11,1 mio. kr. i EU-moms på tillægsbevillingsloven. Universitetet udarbejdede endvidere en korrekt opgørelse af periodens køb af varer i EU-lande ud fra universitetets oplysninger til INTRASTAT.

I forbindelse med indberetningen til Told- og Skattestyrelsen blev EU-momsen imidlertid medregnet i såvel købs- som salgsmoms, hvorved EU-momsen ikke blev indbetalt til Told- og Skattestyrelsen. Da KU fik refunderet EU-momsen på tillægsbevillingsloven, medførte dette, at KU fik et uberettiget likviditetstilskud på 11,1 mio. kr. i den pågældende periode.

På baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse betalte KU i december 1998 det fulde beløb til Told- og Skattestyrelsen.

h. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at universitetet ved momsafregningen ikke afstemte de relevante konti i universitetets regnskab, men i stedet foretog afregningen manuelt uden at sammenholde denne med saldiene på moms-kontiene.

Efter Rigsrevisionens opfattelse kunne den fejlagtige momsangivelse have været opdaget på et tidligere tidspunkt, hvis universitetet havde foretaget en løbende afstemning af momskontiene.

i. Forskningsministeriet oplyste i sit høringssvar, at ministeriet ville rette henvendelse til Københavns Universitet og bede dem foretage afstemning løbende.

[Danmarks Tekniske Universitet \(DTU\)](#)

j. DTU's momsafregning til Told- og Skattestyrelsen blev ikke foretaget korrekt, idet universitetet i forbindelse med momsafregningen behandlede EU-momsen som fradragsberettiget. Selve momsafregningen blev således ukorrekt, idet EU-momsen ligesom i tilfældet med KU fejlagtigt blev medregnet i såvel købs- som salgsmoms.

k. Årsagen til DTU's fejlagtige momsafregning var dog en anden end i tilfældet med KU. DTU havde ikke foretaget bogføring i universitetets regnskab af EU-moms ved køb af varer fra andre EU-lande. Beregningen af EU-momsen blev således udelukkende foretaget i forbindelse med den manuelle momsangivelse til Told- og Skattestyrelsen ud fra en opgørelse af DTU's samlede varekøb i andre EU-lande i den pågældende periode. Den fejlagtige momsafregning til Told- og Skattestyrelsen havde dermed givet DTU et uberettiget fradrag hos Told- og Skattestyrelsen for universitetets EU-moms.

l. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at den fejlagtige fremgangsmåde havde været benyttet siden 1994, og meget tydede på, at den havde været benyttet fra ordningens start 1. januar 1993. Det var imidlertid ikke muligt at få dette bekræftet for 1993, da regnskabsmaterialet for 1993 ikke eksisterede mere.

Efter at Rigsrevisionen gjorde DTU opmærksom på, at der burde have været sket afregning med Told- og Skattestyrelsen af den beregnede EU-moms, anmodede universi-

tetet Told- og Skattestyrelsen om fritagelse for at foretage en efterregulering af momsbeløbet. DTU begrundede denne anmodning med, at EU-momsen havde været udgiftsneutral såvel for DTU som for staten som helhed.

Ultimo juli 1999 svarede Told- og Skattestyrelsen, at man ikke fandt det muligt at fritage universitetet for efterangivelse af moms for årene 1994-1998. Året 1993 blev undtaget, da det lå mere end 5 år tilbage i tiden. Det skyldige momsbeløb, som Told- og Skattestyrelsen dermed krævede efterangivet, var på godt 17,5 mio. kr. Beløbet er efterfølgende blevet afregnet.

Danmarks Farmaceutiske Højskole (DFH)

m. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at DFH ikke havde afregnet EU-moms til Told- og Skattestyrelsen siden ordningens ikrafttrædelse 1. januar 1993. DFH's behandling af EU-moms adskilte sig fra de 2 foregående tilfælde ved, at højskolen hverken havde bogført EU-momsen i regnskabet eller beregnet EU-momsen til brug for afregningen til Told- og Skattestyrelsen.

n. DFH havde dermed ikke indberettet højskolens køb af varer i andre EU-lande til Told- og Skattestyrelsen og indregnet dem i momsafregningen, sådan som reglerne foreskriver. Endvidere havde DFH ikke foretaget indberetninger om EU-varekøbet til INTRASTAT.

Efter at Rigsrevisionen gjorde højskolen opmærksom på sagen, bad DFH primo 1999 Told- og Skattestyrelsen oplyse, hvordan højskolen i fremtiden skulle behandle EU-moms, og om højskolen skulle gøre et forsøg på at opgøre EU-varekøbet med tilbagevirkende kraft. DFH har efterfølgende afregnet 1,3 mio. kr. med Told- og Skattestyrelsen for perioden 1995-1998.

Øvrige institutioner

o. Rigsrevisionens undersøgelse af universiteterne i Aarhus, Odense og Roskilde samt Forskningscenter Risø's behandling af EU-moms viste, at disse institutioner foretog en korrekt afregning af EU-moms til Told- og Skattestyrelsen, men at der var mindre fejl i bogføringen af EU-moms i institutionernes regnskaber.

Rigsrevisionens undersøgelse af Handelshøjskolen i Københavns behandling af EU-moms viste, at højskolen foretog en korrekt bogføring og afregning af EU-moms, men at højskolen ikke indberettede EU-varekøbet til INTRASTAT, som reglerne foreskriver. Højskolen meddelte efterfølgende Rigsrevisionen, at man fremover ville foretage indberetning til INTRASTAT.

Sammenfatning

p. Forskningsministeriet oplyste i sit høringssvar, at ministeriet ville anmode Told- og Skattestyrelsen om at præcisere reglerne over for institutionerne under Forskningsministeriet.

q. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at KU ikke havde afstemt universitetets EU-momskonti i en periode på mere end 2 år. Den manglende afstemning betød bl.a., at universitetets skyldige beløb vedrørende EU-moms ikke blev afregnet løbende med Told- og Skattestyrelsen, hvorved universitetet fik et uberettiget likviditetstilskud på 11,1 mio. kr.

Rigsrevisionens undersøgelse viste i øvrigt, at der generelt var en betydelig usikkerhed om behandling af moms af varer købt i EU-lande. Rigsrevisionen finder det på den baggrund tilfredsstillende, at Forskningsministeriet vil anmode Told- og Skattestyrelsen om at præcisere reglerne over for institutionerne under ministeriet.

387. Manglende hjemmel til placering af private tilskudsmidler i værdipapirer. Ad konto 63.01. Danmarks Tekniske Universitet (Driftsbev.)

a. Ved revisionen af Danmarks Tekniske Universitet (DTU) hæftede Rigsrevisionen sig ved, at en del af universitetets likvide beholdning af private tilskudsmidler var placeret i kortfristede danske realkreditobligationer og statsobligationer. Universitetet havde indgået en aftale med et privat pengeinstitut om investeringspleje af midlerne. Pr. 31. december 1998 drejede det sig om et beløb på 50,0 mio. kr.

Som et led i aftalen erklærede universitetet bl.a., at universitetet var opmærksom på, at investeringer i værdipapirer indebærer risiko for tab. Af aftalen fremgik det endvidere, at enhver gevinst og ethvert tab, der fulgte af ændrin-

ger i værdien af de af aftalen omfattede midler, skulle tilfalde henholdsvis bæres af universitetet.

b. DTU hører under Forskningsministeriet, men var frem til ressortomlægningen i marts 1998 placeret under Undervisningsministeriet. I efteråret 1997 forelagde DTU spørgsmålet om placering af private tilskudsmidler i værdipapirer for Undervisningsministeriet. Ministeriet tilkendegav i december 1997, at ministeriet ikke havde indvendinger mod placering af DTU's likvide beholdning af private tilskudsmidler i kortfristede danske realkreditobligationer og statsobligationer. Dog skulle DTU følge de gængse sikkerhedsprincipper ved anbringelse af private tilskudsmidler.

c. Universitetslovinstitutioner har i medfør af universitetsloven hjemmel til at forvalte ikke-statslige aktiver. Reglerne for forvaltning af ikke statslige-aktiver fremgår af § 24 i Finansministeriets bekendtgørelse nr. 1163 af 20. december 1994 om statens regnskabsvæsen. Det fremgår her, at likvide midler skal indsættes i et pengeinstitut.

d. Rigsrevisionen anmodede på den baggrund Forskningsministeriet om en redegørelse i sagen, herunder spørgsmålet om hjemmel til placering af likvide beholdninger af private tilskudsmidler i værdipapirer.

Forskningsministeriet anførte i sit svar, at der på universitetsområdet var tradition for, at institutionerne kunne anbringe deres private tilskudsmidler i værdipapirer. Efter Forskningsministeriets opfattelse havde DTU hjemmel til at anbringe private tilskudsmidler i værdipapirer, jf. bemærkningerne til universitetsloven. Heri blev det gjort muligt for institutionerne at indsætte ikke-statslige midler på en bankkonto og oppebære renteindtægter. Dette forstod Forskningsministeriet, som om det endvidere var muligt at anbringe midlerne på anden vis, eksempelvis i værdipapirer. Vedrørende regnskabsbekendtgørelsens bestemmelse om, at ikke-statslige midler skal indsættes i et pengeinstitut, anførte Forskningsministeriet, at ministeriet var af den opfattelse, at den nævnte bekendtgørelse omfattede de forhold, hvor en institution ikke havde anden hjemmel til at forvalte private tilskudsmidler.

e. Rigsrevisionen anmodede efterfølgende Finansministeriet om en udtalelse i sagen. I sit svar bemærkede Finansministeriet, at de generelle regler for forvaltning af ikke-statslige aktiver fremgår af regnskabsbekendtgørelsen. Videre anførte Finansministeriet, at regnskabsbekendtgørelsens krav om placering af ikke-statslige likvide midler i et pengeinstitut primært er begrundet i sikkerhedsmæssige hensyn.

Finansministeriet oplyste, at ministeriet på denne baggrund ville tage kontakt til Forskningsministeriet med henblik på en nærmere præcisering af de generelle statslige regler og en drøftelse af, hvordan praksis på området kan bringes i overensstemmelse hermed, eventuelt om der er behov for en justering af de generelle retningslinjer.

f. Efter Rigsrevisionens opfattelse har DTU ikke haft den fornødne hjemmel til at placere en del af sin beholdning af private tilskudsmidler i værdipapirer. Rigsrevisionen finder ikke, at dækning af et eventuelt tab, som følge af spekulation i værdipapirer, ligger inden for det formål, som DTU har modtaget bevilling til.

[388. Manglende hjemmel til ydelse af tilskud. Ad konto 64.01. Handelshøjskolen i København \(Driftsbev.\)](#)

a. I forbindelse med revisionen af regnskabet for Handelshøjskolen i København (HHK) gennemgik Rigsrevisionen højskolens samarbejdsaftaler med en række fonde, aktieselskaber mv.

Det fremgik bl.a., at HHK i 1996 havde ydet et engangstilskud på 0,9 mio. kr. af statslige midler til en erhvervsdrivende fond, Scandinavian Academy of Management Studies (SAMS). Endvidere havde HHK i perioden 1996-1998 ydet et tilskud til den selvejende institution Erhvervsøkonomisk Forlag på i alt 1,5 mio. kr.

I samme periode havde forlaget desuden vederlagsfrit fået lokaler stillet til rådighed af handelshøjskolen. Af sagsmaterialet fremgik det, at forlaget blev drevet kommercielt på markedsmæssige vilkår. Forlaget samarbejdede bl.a. med et privat forlag.

b. Rigsrevisionen forelagde sagen for Forskningsministeriet, som på den baggrund bad HHK oplyse, hvilken hjem-

mel handelshøjskolen havde haft til at udbetale de nævnte tilskud.

Ministeriet bemærkede desuden, at samarbejdet mellem HHK og Erhvervsøkonomisk Forlag ikke var nævnt hverken i anmærkningerne til finansloven for 1998 (§ 20.64.01) eller for 1999 (§ 19.23.01).

c. HHK anførte i sit svar til Forskningsministeriet, at højskolen ikke mente, at tilskuddet på 0,9 mio. kr. til SAMS krævede særlig hjemmel. Handelshøjskolen anså samarbejdet med SAMS for at være en væsentlig positionering forskningsmæssigt i Øresundsregionen. HHK anførte endelig, at tilskuddet til SAMS ikke blev optaget på anmærkningerne i finansloven, idet Undervisningsministeriet (som HHK da hørte under) ikke i 1996 i finanslovens anmærkninger optog oplysninger om, hvilke erhvervsdrivende fonde universiteterne samarbejdede med eller ydede økonomisk støtte til.

HHK mente ligeledes ikke, at tilskuddet til Erhvervsøkonomisk Forlag krævede særlig hjemmel. Tilskuddet på 1,5 mio. kr. og tilskud til husleje var ifølge HHK højskolens betaling for, at forlaget i handelshøjskolens interesse skulle foretage en særlig satsning på det internationale marked.

d. Forskningsministeriet meddelte ultimo marts 1999 HHK, at statslige bevillinger, som er tildelt HHK, ikke af institutionen må videregives til andre formål, medmindre der foreligger en særlig hjemmel hertil.

Forskningsministeriet henviste i øvrigt til Undervisningsministeriets skrivelse af 17. marts 1986, hvoraf det bl.a. fremgik, at såfremt en uddannelsesinstitution ønskede at samarbejde med eller yde støtte til en selvejende institution, der driver indtægtsgivende virksomhed af mere erhvervmæssig karakter, krævede et sådant samarbejde udtrykkelig hjemmel på finansloven, ligesom de sædvanlige bevillingsretlige regler måtte følges.

Forskningsministeriet anmodede – som konsekvens af handelshøjskolens manglende hjemmel – HHK om at søge tilskuddene tilbage fra SAMS og Erhvervsøkonomisk Forlag.

e. HHK forelagde ministeriets henvendelse for de 2 tilskudsmodtagere med henblik på at søge støttebeløbene tilbageført. Dette skete dog ikke. I en redegørelse til ministeriet forklarede HHK bl.a., at tilskuddet til Erhvervsøkonomisk Forlag ifølge forlaget var blevet brugt i god tro. HHK anførte endvidere, at tilskuddet var anvendt til de aftalte aktiviteter. HHK fandt således ikke, at der burde gøres yderligere for at søge tilskuddet tilbage.

Tilsvarende fandt HHK ikke, at der burde gøres yderligere for at søge tilskuddet tilbage fra SAMS. SAMS havde over for HHK oplyst, at fonden ikke fandt det rimeligt eller muligt at tilbagebetale det modtagne tilskud på 0,9 mio. kr., og tilskuddet var ifølge højskolens vurdering blevet anvendt til de aftalte forskningsprojekter.

f. Forskningsministeriet anmodede HHK om en skriftlig erklæring fra de 2 tilskudsmodtageres revisor om, at tilskudsmidlerne var anvendt inden for HHK's formål.

Ministeriet modtog primo oktober 1999 en revisorerklæring vedrørende HHK's tilskud til Erhvervsøkonomisk Forlag, hvoraf det fremgik, at tilskuddene var anvendt inden for bevillingsforudsætningerne. En revisorerklæring vedrørende SAMS forventes snarest.

Ministeriet fandt det i øvrigt kritisabelt, at HHK ikke havde søgt om behørig hjemmel på finansloven, inden tilskuddene blev ydet.

Rigsrevisionen har noteret, at Forskningsministeriet har meddelt HHK, at statslige bevillinger, som er tildelt HHK, ikke af institutionen må videregives til andre formål, medmindre der foreligger en særskilt hjemmel hertil. Dette finder Rigsrevisionen tilfredsstillende.

g. HHK's samarbejde med erhvervsdrivende fonde har tidligere givet anledning til bemærkninger fra Rigsrevisionen, jf. beretning nr. 18/95 om erhvervsdrivende fonde ved handelshøjskoler og særlige forhold ved Vestsjællands Handelshøjskolecenter. Rigsrevisionen finder det på den baggrund uheldigt, at HHK uden hjemmel har ydet tilskud til 2 fonde i perioden 1996-1998.

389. Overførsel af programmidler til en forøgelse af
Forskningsministeriets departements driftsbevilling.
Ad 11.01. Departementets afdelinger (Driftsbev.)

a. Rigsrevisionen har konstateret, at Forskningsministeriets departement fik overført 7 mio. kr. i hvert af årene 1996 og 1997 fra Telestyrelsen. Af forslag til lov om tillægsbevilling fremgik det, at overførslerne vedrørte en regulering af Telestyrelsens nettotal. Reguleringen af nettotallet skyldtes ifølge Telestyrelsens virksomhedsregnskab en ny finansieringsmodel, der trådte i kraft fra januar 1998. Den endelige afregning af styrelsens akkumulerede overskud efter den nye finansieringsmodel ville ske i 1998.

Ifølge Forskningsministeriets endelige afregning var Telestyrelsens akkumulerede resultat ultimo 1997 på 13,6 mio. kr., mens overskuddet på gebyrer, afgifter og omkostningsdækkede ydelser blev opgjort til 21,4 mio. kr. Telestyrelsen skulle således have tilbageført 7,8 mio. kr. fra departementet med henblik på udligning af dette overskud, idet over- eller underskud vedrørende Telestyrelsens gebyrområder skal udlignes i senere finansår, jf. anmærkningerne på finansloven for finansåret 1998.

b. Af forslag til lov om tillægsbevilling for finansåret 1998 fremgik det, at der blev overført 7,8 mio. kr. til Telestyrelsen fra § 19.17.01. Nye forskningsprogrammer i forbindelse med afregning af Telestyrelsens akkumulerede overskud. Finansloven giver hjemmel til at overføre bevillingsbeløb fra denne konto, der er af bevillingstypen reservationsbevilling, til bl.a. Telestyrelsens konto. Tilbageførslen af de 7,8 mio. kr. blev således ikke dækket af departementets konto, der ekstraordinært havde fået tilført 14,0 mio. kr. i forbindelse med reguleringen af Telestyrelsens nettotal i 1996 og 1997, men af midler der var bevilget til nye forskningsprogrammer.

c. I sit hørings svar oplyste Forskningsministeriet, at ministeriet var enig i, at det var, hvad der faktisk var sket, men henviste i øvrigt til hjemlen under § 19.1. Fællesudgifter. Heraf fremgår det bl.a., at der er tilladelse til at overføre bevillingsbeløb fra § 19.17.01. Nye forskningsprogrammer, § 19.15.03. Internationalt forskningssamarbejde og § 19.11.79. Reserver og budgetreguleringer til andre former for bevillinger under hovedområderne 19.1.-19.4.

Rigsrevisionen er enig i, at der er hjemmel til at overføre bevillingsbeløb fra reservationsbevillingen § 19.17.01. Nye forskningsprogrammer til andre former for bevillinger under hovedområderne 19.1.-19.4., herunder til Telestyrelsens hovedkonto. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at en reservationsbevilling ifølge bevillingsreglerne er reserveret til bestemte formål eller programmer. Overførselsadgangen fra § 19.17.01. Nye forskningsprogrammer anvendes således normalt i forbindelse med udmøntningen af nye forskningsprogrammer især ved overførsel til hovedkonti under Statens Forskningsråd.

d. Forskningsministeriet forklarede efterfølgende, at ministeriet var af den opfattelse, at selv om kontoens betegnelse er nye forskningsprogrammer, omfattede den også bevillinger til mange andre mindre formål. Ministeriet erkendte dog, at de omhandlede transaktioner medførte, at der indirekte blev ført bevillinger fra kontoen for nye forskningsprogrammer til departementets driftsbevilling. Ministeriet ville derfor tilbageføre det overførte beløb.

e. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at midler, der var reserveret til nye forskningsprogrammer, reelt blev benyttet til at forøge departementets driftsbevilling i 1996 og 1997. Hermed blev midlerne anvendt på en anden måde end forudsat på den hovedkonto, hvor bevillingen oprindelig blev givet.

Rigsrevisionen har noteret sig, at ministeriet vil tilbageføre det overførte beløb.

Rigsrevisionen har på Forskningsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 12 C-revisioner, 7 løn- og pensionsrevisioner, 1 gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv., 1 revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider) og 3 revisioner af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Forretningsgangene i departementet, universiteterne og Teknologirådet, jf. pkt. 383
- Fejlagtig behandling af EU-moms, jf. pkt. 386

- Manglende hjemmel til placering af private tilskudsmidler i værdipapirer, jf. pkt. 387
- Manglende hjemmel til ydelse af tilskud, jf. pkt. 388
- Overførsel af programmidler til en forøgelse af Forskningsministeriets departements driftsbevilling, jf. pkt. 389
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A
- Virksomhedsregnskaber, jf. afsnit III.D.

O. § 20. Undervisningsministeriet

390. I **tabel 57** er Undervisningsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998.

Tabel 57. Undervisningsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Bevilling	26.063,8	59,6	26.123,4
Regnskab.....	26.292,3	72,9	26.365,2
Afvigelse	228,5	13,3	241,8
Afvigelse i %	0,9	22,3	0,9

Det fremgår af tabel 57, at den samlede afvigelse for Undervisningsministeriet udgjorde netto 241,8 mio. kr. svarende til 0,9 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen skyldtes hovedsageligt merforbrug til statens uddannelsesstøtte.

Undervisningsministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 6,9 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet udgjorde 1,4 %.

391. Af **tabel 58** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Undervisningsministeriets område.

Tabel 58. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Undervisningsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.
Fællesudgifter:										
Undervisningsministeriets departement	X	X			X					
Center for Teknologistøttet uddannelse	X		X							
UNI•C, Danmarks edb-center for uddannelse og forskning	X		X							
SUStyrelsen	X		X							
Grundskolen:										
Statens Pædagogiske Forsøgscenter	X	X								
Udviklingscenter for tosprogede børn og unge	X									
Europæisk udviklingscenter for uddannelse af handicappede	X			X						
Gymnasie- og hf-uddannelse:										
Sorø Akademis Skole	X		X							
Uddannelser på erhvervsskoler mv.:										
Danmarks Erhvervspædagogiske Læreruddannelse						X				
Folkeoplysning:										
Udviklingscenter for Folkeoplysning	X									
Fællesrådet for den fri ungdomsuddannelse	X	X								
Videregående uddannelser:										
Uddannelse og forskning mv.										
Danmarks Pædagoghøjskole						X				
Center for Tegnsprog og Tegnstøttet Kommunikation						X				
Selvejende lærerseminarier (12 seminarier)						X				
Selvejende pædagogseminarier (27 seminarier)						X				
Sløjdhøjskolen i Esbjerg						X				
Den Grafiske Højskole				X		X				
Hospitallaborantskoler (2 skoler)						X				
Håndarbejdsseminarier (8 seminarier)						X				
Ernærings- og husholdningsseminarier (2 seminarier)						X				
Studenterrådgivningen	X									
Evalueringscenter ved Københavns Universitet	X									

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.
Ingeniøruddannelserne:										
Ingeniørhøjskoler (5 skoler)	X	X ¹⁾	X							
Handelshøjskoler:										
Storstrøms Handelshøjskolecenter	X		²⁾							
Vestsjællands Handelshøjskolecenter	X	X	²⁾	X						
Social- og sundhedshøjskoler:										
Ergo- og Fysioterapeutskoler (8 skoler)	X	X ³⁾	X ⁴⁾	X ⁵⁾						
Danmarks Jordemoderskole	X		²⁾							
Den Sociale Højskole (4 skoler)	X	X ⁶⁾	X ⁷⁾							
Seminarier:										
Statslige lærer- og pædagogseminarier (2 seminarier)	X		X							
Statslige pædagogseminarier (2 seminarier)	X		²⁾							
Statslige lærerseminarer (4 seminarier)	X		X							
Øvrige læreranstalter:										
Danmarks Journalisthøjskole	X	X	X	X						
Danmarks Pædagogiske Institut	X									
Efter- og videreuddannelsesinstitutioner:										
Dansk Sløjdlærerskole	X									
Danmarks Lærerhøjskole	X		X	X						
Specialkursus i husholdning ved Århus Universitet	X		²⁾							
Danmarks Sygeplejehøjskole	X		²⁾							
Videreuddannelsen for Ergo- og Fysioterapeuter i Århus	X		²⁾							
Institutioner uden for statsregnskabet:										
Tipsungdomsnævnet	X									
Arbejdsgivernes ElevRefusion (AER)										X
Antal revisioner i alt	48	11	22	6	1	10	0	0	0	1
¹⁾ Vedrører 1 skole. ²⁾ For en række mindre institutioner under Undervisningsministeriet aflægges såkaldte "light-regnskaber". Rigsrevisionen har ikke gennemgået disse regnskaber. ³⁾ Vedrører 3 skoler. ⁴⁾ 2 ergo- og fysioterapeutskoler aflægger virksomhedsregnskab, mens 6 aflægger "light-regnskaber". ⁵⁾ Vedrører 1 skole. ⁶⁾ Vedrører 2 skoler. ⁷⁾ 3 sociale højskoler aflægger virksomhedsregnskab, mens 1 aflægger "light-regnskab".										

☒ = Udført
☐ = Ikke udført
☐ = Ikke relevant

Tabel 58 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Undervisningsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

392. Revisionen af Undervisningsministeriets departement viste, at der var behov for visse justeringer af forretningsgangene i forbindelse med tilskudsudbetalinger, administration af revisorerklæringer og gennemgang af erhvervsskolernes regnskaber. Revisionen viste desuden, at der burde strammes væsentligt op på ministeriets regnskabsmæssige afstemninger af beholdningskonti. Ministeriet har efterfølgende ajourført sine forretningsgange for tilskudsudbetalinger og regnskabsgennemgang. Problemerne vedrørende revisorerklæringer er derimod endnu ikke fuldt afklaret, ligesom regnskabsgennemgangen fortsat er forsinket. Ved revisionen i 1999 har Rigsrevisionen konstateret, at ministeriets regnskabsmæssige afstemninger er forbedret. Rigsrevisionen vil fortsat følge op herpå.

Ved revisionen af SU's regnskab bemærkede Rigsrevisionen, at der i statsregnskabet for 1998 var en uoverensstemmelse i opgørelsen af statens tilgodehavende vedrørende SU-lån. Differencen, som var på 153,5 mio. kr., skyldtes, at SUstyrelsen havde foretaget en primokorrektion som følge af manglende tilbagebetaling af lån fra perioden 1988-1993. Det tilsvarende beløb var ikke korrigeret i Finansministeriets tilgodehavende som genudlån til SU-styrelsen. Undervisningsministeriet har på baggrund heraf anmodet Finansstyrelsen om at foretage en korrektion af Finansministeriets tilgodehavende.

Revisionen af de øvrige institutioner viste, at der i flere tilfælde var mangler ved overholdelse af institutionsinstruksen, herunder vedrørende personmæssig adskillelse mellem kasse/frigivelse og registrering/bogholderi samt afstemning af statuskonti. Rigsrevisionen har anmodet de pågældende institutioner om, at de nævnte forhold løses på tilfredsstillende måde.

393. Rigsrevisionen har på baggrund af den løbende revision fundet anledning til særligt at omtale følgende forhold vedrørende Undervisningsministeriets område:

- Langsommelig gennemgang af regnskaber med tilhørende revisionsprotokoller og behandling af institutionsinstrukser for selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. (seminarier mfl.), jf. pkt. 395.
- Manglende sparsommelighed ved indgåelse af en leasingkontrakt, jf. pkt. 396.
- Mangelfuld økonomistyring ved Storstrøms Handelshøjskolecenter og utilstrækkeligt ministerielt tilsyn med centret, jf. pkt. 397.

Rigsrevisionen har endvidere på baggrund af bevillingskontrollen fundet anledning til at omtale følgende forhold vedrørende Undervisningsministeriets område:

- Væsentligt uhjemlet merforbrug ved Dansk Sløjdlærerskole, jf. pkt. 398.

394. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Undervisningsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.E. Mindre edb-projekter
- III.F. Løn- og personaleadministration.

395. Langsommelig gennemgang af regnskaber med tilhørende revisionsprotokoller og behandling af institutionsinstrukser for selvejende institutioner for videregående uddannelser mv. (Seminarier mfl.)

a. Rigsrevisionen bragte i bevillingskontrolberetningen for 1997, pkt. 285, en omtale af en nyordning om institutionsrevision udført af private revisorer ved selvejende institutioner. Rigsrevisionen bemærkede i den forbindelse, at ministeriets gennemgang af regnskaber og revisionsprotokoller for et regnskabsår burde være afsluttet så betids, at institutionerne allerede i det næste regnskabsår kunne drage nytte af eventuelle bemærkninger til regnskabet.

Af ministeriets redegørelse af 26. marts 1999 fremgik det bl.a., at gennemgangen af selvejeinstitutionernes regn-

skabsmateriale fremover ville blive tilrettelagt inden for ministeriets tværgående model for regnskabsgennemgang, og at ministeriets regnskabsgennemgang for 1998 forventedes at være kommenteret over for institutionerne inden udarbejdelsen af det kommende årsregnskab.

Rigsrevisionen bad i februar 1999 ministeriet oplyse status vedrørende gennemgangen af 1997-regnskaberne for de i alt 58 institutioner. Ministeriet havde indhentet supplerende materiale fra 26 institutioner. 12 institutioner havde negativt årsresultat og/eller negativ egenkapital. Disse regnskaber havde ministeriet gennemgået, og der var blevet udsendt breve til institutionernes bestyrelser herom. Ministeriet havde derudover gennemgået 9 årsregnskaber med tilhørende revisionsprotokoller, heraf var 6 årsregnskaber taget til efterretning efter modtagelse af supplerende oplysninger og redegørelser fra institutionerne. Ministeriet havde pr. 1. marts 1999 fået allokeret yderligere ressourcer til gennemgang af årsregnskaber.

Rigsrevisionen anmodede igen i august 1999 Undervisningsministeriet om at redegøre for status for gennemgangen af regnskaberne. Ministeriet oplyste i september 1999, at 37 regnskaber for 1997 var gennemgået. Heraf var 29 færdigbehandlet. De 8 gennemgåede, men ikke færdigbehandlede regnskaber, forventedes afsluttet snarest. De resterende 21 regnskaber ville blive gennemgået samtidig med 1998-regnskaberne, dvs. inden udarbejdelsen af årsregnskaberne for 1999, jf. ministeriets redegørelse af 26. marts 1999.

b. I 1998 blev et nyt økonomisystem, Concorde XAL-STAT, implementeret i selvejeinstitutionerne. Systemet blev taget i brug den 1. april 1998 af alle institutionerne, uden at institutionsinstrukser var udarbejdet og godkendt af ministeriet. I januar 1998 havde ministeriet udsendt et foreløbigt udkast til paradigma til institutionsinstruks til selvejeinstitutionerne. I juni 1998 sendte ministeriet et ændret paradigma til institutionerne, og i september 1998 sendte ministeriet tillige en skitse til en sikkerhedsinstruks til institutionerne.

Rigsrevisionen havde tidligere ved flere lejligheder nævnt, at man fandt det uheldigt, at ministeriet havde sat et nyt system i værk, uden at de fornødne forretningsgange og instrukser havde været på plads. Rigsrevisionen anmo-

dede i februar 1999 Undervisningsministeriet om at redegøre for, hvornår ministeriet forventede, at alle instrukser var godkendt og udsendt til institutionerne.

Ministeriet oplyste den 1. marts 1999, at ministeriet havde gennemgået 5 instrukser. Instrukserne var ikke blevet godkendt, men der var sendt brev med ministeriets bemærkninger til de pågældende institutioner. Ifølge ministeriet var der tale om et meget komplekst instruksmateriale. Det var ministeriets opfattelse, at de indsendte instrukser ikke umiddelbart ville kunne godkendes, men krævede en detaljeret gennemgang med henblik på at sikre, at institutionerne havde taget konkret stilling til bl.a. sikkerhedsprocedurerne.

Ministeriet havde 1. marts 1999 allokeret yderligere ressourcer til godkendelse af institutionsinstrukser for selvejeområdet. Ministeriet forventede derfor, at alle instrukser ville være gennemgået og bemærkninger eller godkendelse udsendt inden udgangen af maj 1999.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at ministeriet foretager en detaljeret gennemgang af instruksen og regnskaberne, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

Rigsrevisionen anmodede i august 1999 Undervisningsministeriet om at redegøre for status for gennemgangen af institutions- og sikkerhedsinstrukser.

Ministeriet oplyste i september 1999, at halvdelen af instrukserne var behandlet, heraf var 2 endeligt godkendt. Ministeriet havde været i den situation, at såvel langtidssygemelding som fratræden havde medført, at der måtte sættes nye ressourcer ind. Dette havde forsinket processen. Det var dog ministeriets forventning, at arbejdet – med den aktuelle ressourceindsats – ville være afsluttet ultimo november 1999.

Den 25. november 1999 meddelte ministeriet, at ministeriet manglede at fremsende bemærkninger til 10 institutioner. Der forelå stadig kun 2 endeligt godkendte instrukser.

c. Rigsrevisionen finder det meget utilfredsstillende, at der stadig ikke foreligger en godkendt institutionsinstruks for alle selvejeinstitutionerne. Rigsrevisionen finder det endvidere fortsat uheldigt, at gennemgangen af regnskaber og protokoller for 1997 ikke har været afsluttet så betids, at

institutionerne allerede i det næste år har kunnet drage nytte af eventuelle bemærkninger.

Rigsrevisionen forventer, at den endelige behandling af institutionsinstrukser afsluttes snarest muligt, og at ministeriets gennemgang af regnskaber og protokoller fremover afsluttes så tidligt, at institutionerne kan drage nytte af eventuelle bemærkninger inden regnskabsafslutningen.

396. Manglende sparsommelighed ved indgåelse af en leasingkontrakt. Ad konto 12.24. Center for Teknologistøttet Uddannelse (Driftsbev.)

a. Undervisningsministeriet oprettede i 1994 statsinstitutionen Center for Teknologistøttet Uddannelse, som har til formål at styrke og støtte omlægningen af uddannelser i Danmark til øget anvendelse af fjernundervisning og teknologistøttet undervisning.

Centret blev i henhold til Akt 25 12/10 1994 etableret for en forsøgsperiode fra 1994 til 1999. Da centret først var driftsklart medio 1995, blev forsøgsperioden i 1997 forlænget til år 2000. Undervisningsministeriet havde i oktober 1999 endnu ikke taget stilling til centrets fremtid.

b. Centret indgik i januar 1997 en 7-årig kontrakt om leasing af 2 kopimaskiner, selv om centret kun var etableret for en forsøgsperiode til år 2000.

Centret skulle som minimum betale 31.500 kr. pr. kvartal svarende til et kopiforbrug på 50.000 styk a 63 øre. I prisen var inkluderet service.

I januar 1998 rettede leasingfirmaet henvendelse til centret, fordi kopiforbruget ifølge leasingfirmaet var større end 50.000 kopier pr. kvartal. Leasingfirmaet foreslog derfor centret en ny leasingkontrakt, som angiveligt ville medføre en årlig besparelse for centret på ca. 27.000 kr. Centret undersøgte ikke leasingfirmaets oplysninger nærmere, men indgik i januar 1998 en kontrakt, hvorefter centret skulle betale for minimum 100.000 kopier pr. kvartal. Mindstebetalingen udgjorde herefter 56.700 kr. pr. kvartal svarende til 56,7 øre pr. kopi.

Rigsrevisionens beregninger viste, at de ændrede kontraktvilkår først ville indebære en besparelse ved et kvartalsforbrug på 90.000 kopier eller derover, og at den lovede besparelse på ca. 27.000 kr. pr. år ville forudsætte et kopiforbrug på ca. 100.000 stk. pr. kvartal. Centret blev

først efter kontraktændringen opmærksom på, at forbruget af kopier kun var halvt så stort, ca. 50.000 stk. pr. kvartal, hvorfor kontraktændringen betød en væsentlig fordyrelse for centret.

c. Centret havde ikke forud for indgåelsen af leasingkontrakterne i 1997 og 1998 undersøgt markedet for alternativer. I foråret 1998 rettede centret imidlertid henvendelse til leverandøren af de kopimaskiner, som centret havde leaset. Leverandøren oplyste, at nyprisen for maskiner af denne type i 1997 udgjorde i alt ca. 164.000 kr., hvortil kom årlige udgifter til service på ca. 22.000 kr. Til sammenligning udgjorde den årlige minimumsleje efter leasingkontrakterne 126.000 kr. i 1997 og 226.800 kr. i 1998. Efter 1997-kontrakten ville lejen for 2 år have oversteget maskinernes nyværdi, mens lejen efter 1998-kontrakten for blot 1 år var større end nyværdien. Leasingkontrakterne, som var uopsigelige i en længere årrække, var således særdeles ufordelagtige for centret.

d. Det fremgik af standardbestemmelserne til den leasingkontrakt, som centret indgik i januar 1998, at kontrakten var uopsigelig i aftaleperioden. Centerlederen underskrev imidlertid kontrakten, uden at kontraktens rubrik for aftaleperiode blev udfyldt. Leasingfirmaet indføjede efterfølgende en aftaleperiode på 8 år, så kontrakten herefter ville udløbe i år 2006. Centret blev først opmærksom på tilføjelsen, efter at leasingfirmaet i januar 1998 havde overdraget kontrakten til et finansieringsselskab.

Efter at have søgt privat advokatbistand erklærede centret kontrakten for uforbindende og undlod at betale ydelser på kontrakten. I april 1998 opsagde finansieringsselskabet derfor kontrakten og varslede et erstatningskrav med en principiel påstand på 1,5 mio. kr. svarende til leje af maskinerne til år 2006. I september 1998 indgav finansieringsselskabet en stævning mod centret, som først derefter underrettede Undervisningsministeriet om den verserende sag. På anbefaling fra kammeradvokaten indgik centret i december 1998 et forlig, hvorefter centret til fuld og endelig afgørelse betalte 0,5 mio. kr. til finansieringsselskabet. Forliget indebar samtidig, at ejendomsretten til de 2 kopieringsmaskiner overgik til centret.

e. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at centret ved at indgå leasingkontrakten i 1997 forpligtede staten for en periode, der rakte 3 år ud over centrets forsøgsperiode. Det er endvidere uheldigt, at centerlederen underskrev en kontrakt, der ikke var fuldstændig udfyldt, og dermed pådrog staten en forpligtelse for yderligere 2 år.

Centret undlod at undersøge alternativer til leasingfirmaets tilbud, ligesom man heller ikke undersøgte centrets eget kopieringsbehov. Centret kom derved til at betale en uforholdsmæssig høj leje for kopieringsmaskinerne. Dette finder Rigsrevisionen beklageligt.

Samlet set har leasingkontrakterne i 1997 og 1998 kostet staten ca. 737.000 kr. inkl. udgifter til forlig og advokatbistand. Staten ville således have sparet mere end 0,5 mio. kr., hvis centret havde købt maskinerne i 1997.

Endelig finder Rigsrevisionen, at centret på et langt tidligere tidspunkt burde have inddraget Undervisningsministeriet og dermed kammeradvokaten i sagen.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at statens tab beløbsmæssigt set er begrænset. Sagen er fremdraget, fordi centret efter Rigsrevisionens opfattelse gennem hele hændelsesforløbet har forsømt at foretage de handlinger, der skal sikre en sparsommelig forvaltning af statens midler.

[397. Mangelfuld økonomistyring ved Storstrøms Handelshøjskolecenter og utilstrækkeligt ministerielt tilsyn med centret. Ad konto 64.31. Handelshøjskoleafdelinger](#)

a. § 20.64.31. Handelshøjskoleafdelinger udviste et samlet resultat på ÷0,3 mio. kr. i 1998, mens det akkumulerede overskud til videreførsel ifølge statsregnskabet var ÷0,7 mio. kr. I årets resultat indgik bl.a. et driftsresultat ved Storstrøms Handelshøjskolecenter (SHC) på ÷0,4 mio. kr., og centret havde ifølge regnskabet et akkumuleret overskud ultimo 1998 på ÷2,1 mio. kr., jf. [tabel 59](#).

Tabel 59. Oversigt over hovedkontoens resultat samt akkumulerede overskud i 1998 fordelt på handelshøjskoleafdelinger

	Storstrøms Handelshøjskole- center	Vestsjællands Handelshøjskole- center	I alt § 20.64.31
	----- Mio. kr. -----		
Udgift	17,1	17,7	34,8
Indtægt.....	16,7	17,8	34,5
Årets resultat	÷0,4	0,1	÷0,3
Akkumuleret overskud ultimo 1998.....	÷2,1	1,3	÷0,7
Note: I det akkumulerede overskud ultimo 1998 i alt indgår en reserve på 74.000 kr., som ikke direkte kan henføres til de 2 handelshøjskoleafdelinger. Differencen i sumtallet skyldes således ikke afrundinger.			

b. I forbindelse med revision af regnskabet for 1997 for SHC bemærkede Rigsrevisionen, at der på en beholdningskonto henstod en saldo på i alt 0,6 mio. kr. Undervisningsministeriet anmodede i november 1998 SHC om at udgiftsføre beløbet, men beløbet blev ikke udgiftsført i 1998-regnskabet. Centrets akkumulerede overskud ultimo 1998 var således reelt ÷2,7 mio. kr. svarende til godt 16 % af centrets samlede indtægter i regnskabsåret.

c. Handelshøjskolecentret forklarede, at beløbet på 0,6 mio. kr. vedrørte en udgift, som centret havde afholdt i forbindelse med en uddannelse – Sundhedsvæsenets Diplomuddannelse – under lov om Åben Uddannelse. Uddannelsen blev drevet i et samarbejde med Vestsjællands HandelshøjskoleCenter (VHC), og SHC modtog på højskolecentrenes vegne i årene 1993-1996 taxametertilskud hertil.

d. I forbindelse med en gennemgang af indberetningerne for aktiviteter under Åben Uddannelse var Undervisningsministeriet bl.a. blevet opmærksom på uddannelsen ”Sundhedsvæsenets Diplomuddannelse”. Ministeriet gjorde i september 1996 opmærksom på, at det var en forudsætning for at udbyde en uddannelse under Åben Uddannelse, at den var bekendtgørelsesbelagt, og at institutionen var godkendt til at udbyde den pågældende uddannelse. Ministeriet mente ikke, at disse betingelser var opfyldt for den pågældende uddannelse. Som en følge heraf kunne uddannelsen ikke videreføres, og der kunne ikke modtages

taxametertilskud til disse aktiviteter efter Lov om Åben Uddannelse.

e. SHC modtog herefter ikke taxametertilskud for årene 1996 og 1997, og Undervisningsministeriet afviste ultimo november 1998 en ansøgning fra SHC om underskudsdekning af diplomprøverne for perioden 1996-1997 med henvisning til, at ministeriet ikke havde hjemmel hertil.

SHC anmodede herefter VHC om at dække halvdelen af underskuddet vedrørende diplomuddannelsen for de pågældende år, men der var ikke enighed mellem handelshøjskoleafdelingerne om, hvorledes mellemværendet skulle afvikles. VHC var ikke indstillet på at efterkomme anmodningen.

f. Medio 1999 meddelte Undervisningsministeriet Rigsrevisionen, at ministeriet ville indskærpe begge institutioner snarest muligt at finde en løsning, så beløbet kunne blive udgiftsført på begge handelshøjskoleafdelingers driftskonti.

Senest orienterede Undervisningsministeriet i september 1999 Rigsrevisionen om, at beløbet var blevet udgiftsført i SHC's regnskab i august 1999.

g. I forbindelse med gennemgangen af SHC's regnskab bemærkede Rigsrevisionen i øvrigt, at handelshøjskolecentret havde etableret en såkaldt hjemme-pc ordning. Centret indkøbte computere med tilhørende edb-materiel til centrets administrative medarbejdere. I forbindelse med ordningen blev der udarbejdet købekontrakter, hvoraf det fremgik, at de pågældende medarbejdere skulle afdrage over højst 36 måneder og derefter betale restkøbesummen senest den 1. juli 2002.

h. Rigsrevisionen bad SHC om at oplyse, med hvilke hjemmel skolen havde etableret denne afdragsordning. SHC anførte i sit svar, at skolen ikke havde stillet computere til rådighed for medarbejderne omkostningsfrit, men havde udarbejdet en afdragsordning, hvorved medarbejderne selv over en 3-årig periode betalte omkostningerne vedrørende computerne. Endelig fremhævedes det af SHC, at HK-overenskomsten gav adgang til hjemme-pc'ere.

Rigsrevisionen fandt ikke, at SHC havde godtgjort, at skolen havde den fornødne hjemmel til at indkøbe compu-

tere med henblik på videresalg til personalet gennem en afdragsordning.

i. Undervisningsministeriet var enig med Rigsrevisionen i, at hjemmelsgrundlaget ikke var klart og entydigt. Ministeriet var ved at undersøge hjemme-pc ordningernes omfang og deres hjemmelsgrundlag, idet der var en række tilsvarende sager på andre typer af uddannelsesinstitutioner, og ville orientere Rigsrevisionen om undersøgelsens resultat.

j. Senest orienterede SHC i september 1999 Rigsrevisionen om, at centret med øjeblikkelig virkning havde tilbagekøbt samtlige pc'ere for herefter vederlagsfrit at stille pc'erne til rådighed for medarbejderne.

k. I de regnskabsmæssige forklaringer for 1997 og 1998 oplyste Undervisningsministeriet bl.a., at ministeriet nu løbende fulgte SHC's økonomistyring. Rigsrevisionen har bemærket, at SHC fortsat havde underskud på driften i 1998, og at centret havde afholdt udgifter til etablering af en hjemme-pc ordning i regnskabsåret.

Samlet finder Rigsrevisionen ikke, at Undervisningsministeriet i tilstrækkeligt omfang har fulgt op på økonomistyringen på SHC. Rigsrevisionen har hæftet sig ved, at Undervisningsministeriet i november 1998 anmodede SHC om at udgiftsføre de ovennævnte 0,6 mio. kr. på driftskontoen, men at beløbet først blev udgiftsført i august 1999.

398. Væsentligt uhjemlet merforbrug ved Dansk Sløjdlærerskole. Ad konto 68.01. Sløjdlærerskoler mv. (Driftsbev.)

a. Dansk Sløjdlærerskole udbyder almen uddannelse i sløjd. Uddannelsens formål er at uddanne lærere, pædagoger og andre til at varetage undervisning i sløjd. Endvidere afholder skolen korte kurser og udfører indtægtsdækket virksomhed.

b. Dansk Sløjdlærerskole havde i 1998 et merforbrug på 4,9 mio. kr. Merforbruget, der hovedsageligt vedrørte lønudgifter, skal ses i sammenhæng med, at Sløjdlærerskolens udgifter og indtægter på forslag til tillægsbevillingslov for 1998 begge forventedes at udgøre 6,5 mio. kr.

Ifølge Undervisningsministeriets regnskabsmæssige forklaringer blev sløjdlæreruddannelsen pr. 1. august 1997 omlagt fra fuldt taxametertilskud til åben uddannelse med en kombination af tilskud og deltagerbetaling. Undervisningsministeriets taxametertilskud blev herved reduceret. I ordningen indgik, at kommunerne som hovedregel afholdt deltagerbetalingen for lærerne. I forbindelse med omlægningen blev der indført en overgangsordning, et såkaldt reformtaxameter. Formålet var, at skolen i en overgangsfase skulle tilpasse deltagerbetalingen, så den blev parallel med den deltagerbetaling, der var for seminariernes efteruddannelseskurser. Reformtaxameteret nedtrappes og vil være bortfaldet ved udgangen af 2001.

Sløjdlærerskolen oplyste over for Undervisningsministeriet, at merforbruget primært skyldtes omlægningen af tilskuddene med den heraf følgende takstnedsættelse. Endvidere fremførte skolen, at skolen ved adskillige lejligheder i slutningen af 1997 og i 1998 havde forhandlet og brevvekslet med Undervisningsministeriet med henblik på at finde en løsning på skolens økonomiske problemer, dog uden at nå et endeligt resultat. Ifølge skolen skyldtes problemerne, at der, for så vidt angår sløjde, ikke kan undervises mere end 14 deltagere pr. lærer, hvorimod der inden for andre fag kan undervises betydeligt flere deltagere.

Undervisningsministeriet var ikke enig med skolen i, at antallet af deltagere pr. lærer ikke kunne være højere end 14.

c. Allerede i regnskabet for maj måned 1998 oversteg de realiserede udgifter de forventede indtægter for hele 1998. Det burde således på et tidligt tidspunkt i 1998 have stået klart for både Undervisningsministeriet og Sløjdlærerskolen, at der var stor risiko for, at skolens budget ville blive overskredet.

Skolen iværksatte imidlertid ikke de nødvendige foranstaltninger for at reducere især skolens lønudgifter, og ministeriet greb ikke ind over for merforbruget.

Ifølge § 9 i bekendtgørelse om statens regnskabsvæsen mv. skal departementerne, som led i godkendelsen af de underliggende institutioners regnskaber, bl.a. vurdere, om forbruget af bevillingerne forekommer rimeligt under hensyntagen til aktiviteterne i den forløbne periode. Undervisningsministeriet tog imidlertid ikke forbehold ved den lø-

bende godkendelse af paragrafregnskaberne. Ministeriet oplyste over for Rigsrevisionen, at man først på et meget sent tidspunkt blev opmærksom på merforbruget, hvorefter ministeriets Controllerkontor i november 1998 iværksatte en gennemgribende analyse af de økonomiske forhold på Dansk Sløjdlærerskole. På det tidspunkt, hvor situationen blev klarlagt, var det imidlertid ikke muligt at afværge merforbruget i 1998.

d. Af de regnskabsmæssige forklaringer fremgik det, at Sløjdlærerskolen for 1999 budgetterede med et underskud på 4,3 mio. kr. i 1999 samt, at Undervisningsministeriet ville tage initiativ til en fremadrettet løsning af problemet.

Ministeriet oplyste i september 1999, at der i 1999 blev arbejdet på, at Sløjdlærerskolen sammen med Danmarks anden sløjdske, Sløjdhøjskolen i Esbjerg, kan indgå i en centerdannelse for videregående uddannelser. Skolernes økonomi blev vurderet med henblik på at gøre dem bæredygtige, herunder blev bl.a. spørgsmålet om antallet af deltagere pr. lærer nøje undersøgt. Foreløbigt havde Dansk Sløjdlærerskole nedbragt den faste lærerstab med 2 personer.

Det var imidlertid ministeriets opfattelse, at de nævnte tiltag beklageligvis ikke ville give tilstrækkelig omkostningsreduktion i 1999, hvorved der også i 1999 ville blive tale om et ikke ubetydeligt merforbrug. Ministeriet agtede at søge merforbruget i 1998 og det forventede merforbrug i 1999 dækket ved overførsel på forslag til tillægsbevillingslov for 1999 af i alt 7,9 mio. kr. fra § 20.61.04. Særlige bevillinger til Sløjdlærerskolen.

e. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at Dansk Sløjdlærerskole ikke iværksatte de nødvendige foranstaltninger med henblik på at tilpasse skolens udgifter til de givne bevillinger samt, at Undervisningsministeriet ikke var opmærksom på merforbruget, så der kunne gribes ind i tide.

Rigsrevisionen har på Undervisningsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 11 C-revisioner, 6 løn- og pensionsrevisioner, 1 tilskudsrevision, 10 tilsyn med interne revisioner og 1 gennemgang af regnskaber for fonde mv.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabet område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Departementets forretningsgange vedrørende tilskudsudbetalinger, regnskabs gennemgang og revisorerklæringer for erhvervsskolerne, jf. pkt. 392
- Uoverensstemmelse i opgørelser af tilgodehavender vedrørende SU-lån, jf. pkt. 392
- Manglende overholdelse af institutionsinstrukser, jf. pkt. 392
- Langsommelig gennemgang af regnskaber med tilhørende revisionsprotokoller mv. vedrørende seminarier mfl., jf. pkt. 395
- Manglende sparsommelighed ved indgåelse af en leasingkontrakt i Center for Teknologistøttet Uddannelse, jf. pkt. 396
- Mangelfuld økonomistyring ved Storstrøms Handelshøjskolecenter og utilstrækkeligt ministerielt tilsyn med centret, jf. pkt. 397
- Væsentligt uhjemlet merforbrug ved Dansk Sløjdlærerskole, jf. pkt. 398
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A
- Virksomhedsregnskaber, jf. afsnit III.D
- Mindre edb-projekter, jf. afsnit III.E.

P. § 21. Kulturministeriet

399. I **tabel 60** er Kulturministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998.

Tabel 60. Kulturministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Bevilling	3.307,9	420,8	3.728,7
Regnskab.....	3.296,6	288,0	3.584,6
Afvigelse	11,3	132,8	144,1
Afvigelse i %	0,3	31,6	3,9

Det fremgår af tabel 60, at den samlede afvigelse for Kulturministeriet udgjorde netto 144,1 mio. kr. svarende til 3,9 % af de samlede bevillinger. Mindreudgiften vedrører primært ministeriets anlægsregnskab. Afvigelsen skyldtes hovedsageligt mindreudgifter som følge af forsinkelse af bygningen af et nyt Rigsarkiv og Landsarkiv for Sjælland mv. i Ørestaden samt merudgifter til udbygning af henholdsvis Statens Museum for Kunst og Det Kgl. Bibliotek på Havnefronten.

Kulturministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde mindre end 1 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet udgjorde 5,5 %.

400. Af **tabel 61** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Kulturministeriets område.

Tabel 61. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Kulturministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af bygge- og anlægsgudgifter	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:										
Kulturministeriets departement	X	X								
Kulturministeriets Tilskudssekretariat	X	X	X ¹⁾		X					
Skabende og udøvende virksomhed:										
Statens Kunstfond	X	X								
Litteraturrådet	X									
Charlottenborg Udstillingsbygning	X									
Statens Musikråd	X									
Det Kongelige Teater og Kapel	X	X	X							
Teaterrådet	X	X								
Det Danske Filminstitut	X	X	X							
Medierådet for Børn og Unge	X									
Bevaring og formidling af kulturarven:										
Biblioteker:										
Biblioteksstyrelsen mv.	X		X	X						
Det Kongelige Bibliotek	X	X	X				X			
Danmarks Natur- og Lægevidenskabelige Bibliotek	X		X							
Statsbiblioteket og Statens Avissamling i Århus	X		X	X						
Danmarks Blindebibliotek	X		X							
Odense Universitetsbibliotek	X		X							

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Arkiver mv.:										
Statens Arkiver (Rigsarkivet, Erhvervsarkivet, Dansk Data Arkiv og 4 landsarkiver)	X	X ²⁾	X							
Dansk Folkemindesamling	X									
Dansk Sprognævn	X									
Museer mv.:										
Nationalmuseet	X		X	X						
Tøjhusmuseet	X									
Dansk Landbrugsmuseum	X	X								
Jagt- og Skovbrugsmuseet	X	X	X ¹⁾							
Statens Museum for Kunst	X		X				X			
Den Hirschsprungske Samling	X	X								
Ordrupgaardsamlingen	X									
Statens Museumsnævn	X	X			X					
Videregående uddannelse:										
Uddannelsesinstitutioner mv.:										
Kunstakademiets Billedkunstskoler og Konservatorskolen mv.	X		X							
Arkitektskolen i Århus	X		X							
Kunstakademiets Arkitektskole	X	X	X				X			
Det Kongelige Danske Musikkonservatorium	X		X							
Det Jyske Musikkonservatorium	X		X							
Vestjysk Musikkonservatorium	X	X								

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Det Fynske Musikkonservatorium	X									
Nordjysk Musikkonservatorium	X	X								
Rytmask Musikkonservatorium	X		X							
Statens Teaterskole	X		X							
Den Danske Filmskole	X		X							
Danmarks Biblioteksskole i København og Aalborg	X	X	X	X						
Andre uddannelsesaktiviteter:										
Glas- og Keramikskolen på Bornholm						X				
Danmarks Designskole						X				
Designskolen Kolding						X				
Institutioner uden for statsregnskabet:										
Musikhistorisk Museum										X
Co-produktionsfonden										X
Det Danske Filmstudie										X
Danmarks Radio									X	
TV2 (TV2 Danmark og 7 TV2-regioner)									X	
TV Syd								X		
Antal revisioner i alt	45	17	22	4	2	3	3	1	2	3
¹⁾ Indgår i forsøgsordningen vedrørende virksomhedsregnskaber for mindre institutioner. ²⁾ Vedrører 2 arkiver.										

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 61 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Kulturministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt

er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

401. Rigsrevisionen har ved revisionen for 1998 bemærket, at ikke alle institutioner overholdt bestemmelserne i deres institutionsinstrukser. Den manglende overholdelse af institutionsinstruksen vedrørte især kravet om personalemæssig adskillelse mellem bogholderi (registrering) og kasse (frigivelse), ligesom der i flere tilfælde blev konstateret problemer med overholdelse af forskrifterne for periodisk afstemning af mellemregnings- og statuskonti. Rigsrevisionen har anmodet de pågældende institutioner om at sikre, at deres forretningsgange tilrettelægges i overensstemmelse med de gældende institutionsinstrukser.

I et tilfælde henstillede Rigsrevisionen, at spørgsmålet om afskrivning af en uopløst saldo på 250.000 kr. blev forelagt ministeriet. Ministeriet påså herefter, at institutionen fik opløst saldoen, så alene et beskedent beløb blev afskrevet.

Ved enkelte institutioner konstaterede Rigsrevisionen, at der på institutionen ikke forelå en ajourført institutionsinstruks. Rigsrevisionen har henstillet, at den manglende ajourføring blev foretaget snarest.

402. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Kulturministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration.

Rigsrevisionen har på Kulturministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 17 C-revisioner, 4 løn- og pensionsrevisioner, 2 tilskudsrevisioner, 3 tilsyn med interne revisioner, 3 revisioner af bygge- og anlægsudgifter, 1 gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv., 2 revisioner af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider) og 3 revisioner af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Manglende overholdelse af bestemmelser i institutionsinstrukser, jf. pkt. 401
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A
- Virksomhedsregnskaber, jf. afsnit III.D.

Q. § 22. Kirkeministeriet

403. I **tabel 62** er Kirkeministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998.

Tabel 62. Kirkeministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Bevilling	369,0	16,1	385,1
Regnskab.....	370,2	16,1	386,3
Afvigelse	1,2	0,0	1,2
Afvigelse i %	0,3	0,0	0,3

Det fremgår af tabel 62, at den samlede afvigelse for Kirkeministeriet udgjorde netto 1,2 mio. kr. svarende til 0,3 % af de samlede bevillinger.

Kirkeministeriets andel af statens samlede driftsudgifts- og anlægsregnskab udgjorde hver især mindre end 1 % .

404. Af **tabel 63** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Kirkeministeriets område.

Tabel 63. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Kirkeministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:					
Kirkeministeriets departement	X				
Institutioner uden for statsregnskabet:					
Stifter (11 stifter)					X
Antal revisioner i alt	1	0	0	0	11

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 63 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Kirkeministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

405. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Kirkeministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.E. Mindre edb-projekter
- III.F. Løn- og personaleadministration.

Rigsrevisionen har på Kirkeministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision for departementet og 11 revisioner af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (stifterne).

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

R. § 23. Miljø- og Energiministeriet

406. I **tabel 64** er Miljø- og Energiministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 64. Miljø- og Energiministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget moms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling.....	4.717,2	100,6	÷1.950,2	2.867,6
Regnskab.....	4.802,4	79,8	÷1.815,5	3.066,7
Afvigelse	85,2	20,8	134,7	199,1
Afvigelse i %	1,8	20,6	6,9	6,9

Det fremgår af tabel 64, at den samlede afvigelse for Miljø- og Energiministeriet udgjorde netto 199,1 mio. kr. svarende til 6,9 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen på driftsudgiftsregnskabet skyldtes hovedsageligt merudgifter ved tilskudsordningerne for Gasværkserstatninger, Miljøstøtte til Østersøregionen og Elproduktionstilskud, mens en række tilskudsordninger har haft mindreforbrug. Afvigelsen på indtægtsregnskabet skyldes hovedsageligt mindreindtægter vedrørende olierørledningsafgift og merindtægter vedrørende aktieudbytter fra DONG.

Miljø- og Energiministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 1,3 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet udgjorde henholdsvis 1,5 % og mindre end 1 %.

407. Af **tabel 65** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Miljø- og Energiministeriets område.

Tabel 65. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Miljø- og Energiministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:									
Miljø- og Energiministeriets departement	X	X							
Miljøklagenævnet	X								
Naturklagenævnet	X								
Energiklagenævnet	X								
Miljøbeskyttelse:									
Miljøstyrelsen	X		X		X				
Miljøundersøgelser:									
Danmarks Miljøundersøgelser (DMU)	X		X	X					
Skov- og landskabsforskning:									
Forskningscentret for Skov og Landskab	X		X						
Skovforvaltning, Naturforvaltning og Bygningsbevaring:									
Skov- og Naturstyrelsen	X		X						
Naturrådet	X								
Skovskolen	X		X						
Geologisk forskning og undersøgelser									
Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelser (GEUS)	X		X						
Energi:									
Energistyrelsen	X		X		X				
Grønland:									
Råstofforvaltningen for Grønland	X	X							

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Institutioner uden for statsregnskabet:									
Dansk Jagtforsikring A/S									
Nunaoil A/S								X	
Dansk Olie og Naturgas Koncernen (DONG)								X	
DONG A/S								X	
Dansk Naturgas A/S (DANGAS)								X	
Dansk Olie- og Gasproduktion A/S (DOPAS)								X	
Dansk Olierør A/S (DORAS)								X	
Dansk Olieforsyning A/S (DOFAS)								X	
DONG Litauen A/S								X	
Samejet Amager Fælled									X
Antal revisioner i alt	13	2	7	1	2	0	0	8	1

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 65 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Miljø- og Energiministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

408. Revisionen af Miljø- og Energiministeriets departement omfattede en gennemgang af udvalgte konti og forretningsgange. Forretningsgangene var i det væsentligste tilfredsstillende anlagt. Enkelte spørgsmål blev drøftet med ministeriet og institutionsinstruksens regler vil blive

tydeliggjort bl.a. vedrørende registrering af inventar og maskiner.

409. Rigsrevisionen har på baggrund af den løbende revision og bevillingskontrollen fundet anledning til særligt at omtale følgende forhold vedrørende Miljø- og Energiministeriets område:

- Manglende hjemmel til at yde tilskud til statslige institutioner mv., jf. pkt. 411.

410. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Miljø- og Energiministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration
- III.H. Statslige aktieselskaber.

411. Manglende hjemmel til at yde tilskud til statslige institutioner mv. Ad konto 75.04. Tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder

a. I henhold til lov nr. 2 af 3. januar 1992 om statstilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder, som trådte i kraft den 1. januar 1993, etablerede Miljø- og Energiministeriet en støtteordning til foranstaltninger, der skulle medføre bedre energiudnyttelse eller energibesparelser i erhvervsvirksomheder.

I oktober 1998 sendte Energistyrelsen et udkast til ændring af revisionsinstruks for regnskaber for projekter efter tilskudsordningen til høring i Rigsrevisionen. I udkastet var der indsat et nyt afsnit, hvoraf det fremgik, at statslige institutioner var undtaget for ekstern privat revision af projektregnskaber.

Siden ordningens indførelse i 1993 og til og med maj 1999 er der ydet i alt ca. 2 mia. kr. i tilskud, heraf er ca. 125 mio. kr. givet til ovennævnte projekter inden for offentlige institutioner og offentligt ejede virksomheder. Desuden er ca. 15 mio. kr. ydet som tilskud til investeringer i energieffektivt udstyr i egentlige erhvervsvirksomheder med offentligt ejerskab.

b. Rigsrevisionen anmodede, på baggrund af udkastet til ændring af revisionsinstruksen, om at få oplyst hjemlen til at yde tilskud til statslige institutioner.

Energistyrelsen henviste til § 2, stk. 3, og § 6, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 742 af 9. august 1996 med senere ændringer om statstilskud til energibesparelser mv. i erhvervsvirksomheder samt til § 5, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 535 af 10. juli 1998.

c. Rigsrevisionen anmodede om en uddybende redegørelse, idet man umiddelbart var af den opfattelse, at det ikke fremgik klart af loven og dens forarbejder, at statslige institutioner, uanset deres status, kunne betragtes som erhvervsvirksomheder, der er omfattet af tilskudsordningen. At ministeren i lovens § 6 havde beføjelse til at fastsætte nærmere bestemmelser om, hvem der kunne modtage tilskud, syntes ikke at berettige dette.

Af Energistyrelsens redegørelse fremgik det, at man fortsat var af den opfattelse, at der var hjemmel til at yde tilskud til projekter ved statslige institutioner. Energistyrelsen ville imidlertid rette forespørgsel til Justitsministeriet med henblik på en endelig afklaring.

d. Justitsministeriet meddelte Energistyrelsen, at det måtte anses for tvivlsomt, om statslige institutioner og offentligt ejede selskaber kunne anses for omfattede af § 2, stk. 3, i lov om statstilskud til energibesparelser mv. i erhvervsvirksomheder. Justitsministeriet foreslog Energistyrelsen, at spørgsmålet om hjemmel blev søgt afklaret ved en ændring af loven.

Som en konsekvens heraf iværksatte Energistyrelsen den 1. juni 1999 et stop for tilskud til statslige institutioner og offentligt ejede selskaber.

Energistyrelsen indførte samtidig stop for tilskud til selskaber, der ejes af forsyningsselskaber, indtil det ved en forventet lovændring i efteråret 1999 bliver tydeliggjort, at offentlige institutioner og offentligt ejede selskaber mv. kan opnå tilskud inden for nærmere definerede områder.

e. Rigsrevisionen bemærkede i september 1999, at man fandt det tilfredsstillende, at ministeriet havde iværksat et stop for tilskud til statslige institutioner og offentligt ejede selskaber, og at hjemlen indtil videre blev løst ved, at Fi-

nansudvalget den 24. juni 1999 tiltrådte aktstykke nr. 231 om tilslutning til at optage en tekstanmærkning i 1999, der præciserer adgangen til at yde tilskud til offentlige institutioner og offentligt ejede virksomheder i forbindelse med tilskud til energibesparelser i erhvervsvirksomheder.

f. Rigsrevisionen vil følge, om de rejste hjemmelsspørgsmål afklares ved behandlingen af lovforslag om ændring af loven.

Rigsrevisionen har på Miljø- og Energiministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 2 C-revisioner, 1 løn- og pensionsrevision, 2 tilskudsrevisioner, 8 gennemgange af regnskaber for aktieselskaber mv. og 1 revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Departementets manglende overholdelse af institutionsinstruksen, jf. pkt. 408
- Manglende hjemmel til at yde tilskud til statslige institutioner mv. jf. pkt. 411
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A
- Virksomhedsregnskaber, jf. afsnit III.D.

S. § 24. Fødevareministeriet

412. I **tabel 66** er Fødevareministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998.

Tabel 66. Fødevareministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts- og anlægsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købs-moms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Bevilling.....	2.561,0	48,4	2.609,4
Regnskab.....	2.602,9	57,9	2.660,8
Afvigelse	41,9	9,5	51,4
Afvigelse i %	1,6	19,6	2,0

Det fremgår af tabel 66, at den samlede afvigelse for Fødevareministeriet udgjorde netto 51,4 mio. kr. svarende til 2,0 % af de samlede bevillinger. Den samlede afvigelse på Fødevareministeriets område er sammensat af en række mer- og mindreforbrug. Fødevaredirektoratet havde haft et betydeligt merforbrug som følge af sammenlægningen af Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen. Sammenlægningen resulterede endvidere i afholdelse af betydelige udgifter på anlægssiden. Ved Danmarks Jordbrugsforskning havde der ligeledes været merforbrug som følge af organisationsændringer, herunder merforbrug til implementeringen af institutionens IT-strategi samt til bygningsmæssige ændringer.

Fødevareministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 0,7 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet udgjorde 1,1 %.

413. Af **tabel 67** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Fødevareministeriets område.

Tabel 67. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Fødevareministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:											
Fødevareministeriets departement	X										
Generelle jordbrugs- og fiskeriforhold:											
Strukturdirektoratet, herunder afdeling Tønder	X	X	X		X						
Kontrol, sygdomsbekæmpelse og forskning:											
Plantedirektoratet	X		X								
Veterinær- og Fødevaredirektoratet	X	X	X	X							
Statens Veterinære Institut for Virusforskning	X		X								
Statens Veterinære Serumlaboratorium	X	X	X								
Danmarks Jordbrugsforskning	X		X	X							
Danmarks Jordbrugsforsknings afdelinger (19 afdelinger)	X										
Statens Jordbrugs- og Fiskeriøkonomiske Institut	X		X								
Statens Skadedyrlaboratorium	X			X							
Fiskeridirektoratet	X		X								
Fiskeriinspektorater (6 inspektorater)	X	X ¹⁾									
Fiskeriinspektionsskibe (5 skibe)	X										
Danmarks Fiskeriundersøgelser	X		X								
Danmarks Fiskeriundersøgelsers afdelinger og skibe (5 afdelinger og 1 skib)	X										
Markedsordninger:											
EU-direktoratet, drift	X	X	X								
EU-direktoratet, markedsordninger						X					

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Institutioner uden for statsregnskabet:											
Produktions- og promilleafgiftsfonde										X	
Finansieringsfonde mv. inden for landbrugsområdet										X	
Det Internationale Havundersøgelsesråd											X
Danske Fiskeres Kulturelle Fond											X
Antal revisioner i alt	48	5	10	3	1	1	0	0	0	2	2
¹⁾ Vedrører 1 inspektorat.											

☒ = Udført
☐ = Ikke udført
☐ = Ikke relevant

Tabel 67 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Fødevarerministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

414. For Strukturdirektoratet havde Rigsrevisionen bemærkninger til bl.a. direktoratets institutionsinstruks, som ikke var ajourført.

Revisionen af Veterinær- og Fødevaredirektoratet (det nuværende Fødevaredirektoratet) gav anledning til bemærkninger vedrørende bogholderi- og regnskabsfunktionen, som fungerede tilfredsstillende. Der var mangler vedrørende afstemning af konti, institutionsinstruksen blev ikke fulgt og var ikke ajourført, ligesom der manglede formaliserede arbejdsprocedurer på en række af regnskabsaf-

delingens områder. Dette betød omfattende fejl og mangler i forbindelse med regnskabsførelsen. Problemerne havde bl.a. sammenhæng med, at direktoratet i en periode på 6 måneder var uden regnskabschef. Besættelsen af denne post var en kritisk faktor, idet der var behov for en tilpasning af arbejdsprocedurer mv. efter sammenlægningen af Veterinærdirektoratet og Levnedsmiddelstyrelsen pr. 1. juli 1997. Ministeriet har oplyst, at det er besluttet at tilføre flere ressourcer til økonomistyringen i direktoratet. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen på området.

I forbindelse med gennemgangen af Fødevarerdirektoratets virksomhedsregnskab for 1998 konstaterede Rigsrevisionen, at direktoratet ikke havde levet op til kravet om fuld omkostningsdækning for gebyrer for en række veterinær- og levnedsmiddelkontroller. Fødevarerdirektoratet har ifølge den lovgivning, som ligger til grund for ministeriets gebyrer på området, hjemmel til at fravige kravet om fuld omkostningsdækning. Denne hjemmel er dog ikke blevet udnyttet for de omtalte gebyrer. Rigsrevisionens beregninger viste en manglende omkostningsdækning på i alt ca. 18,3 mio. kr. i 1998, heraf vedrørte 4,6 mio. kr. nye gebyrordninger. Fødevarerdirektoratet har efterfølgende oplyst, at direktoratet har været opmærksom på behovet for at sikre den nødvendige omkostningsdækning og løbende har bestræbt sig på at forbedre gebyradministrationen. Fødevareministeriet oplyser endvidere, at der fra år 2000 vil blive etableret en enstrengt statslig kontrol på området, hvilket vil sikre fuld omkostningsdækning på hovedparten af de nævnte gebyrer. Rigsrevisionen finder det utilfredsstillende, at Fødevarerdirektoratets gebyradministration har medført så omfattende underskud, og vil fortsat følge sagen.

I forbindelse med revisionen af EU-direktoratet konstaterede Rigsrevisionen, at tilgodehavender hos modtagere af støtte fra de forskellige markedsordninger under den Europæiske Udviklings- og Garantifond (EUFGL) ikke blev optaget som debitorposter i regnskabet. Udgifterne blev efterfølgende refunderet af Europa-Kommissionen, og det var EU-direktoratets opfattelse, at tilgodehavenderne tilhørte Europa-Kommissionen, og derfor ikke skulle optages i regnskabet. Rigsrevisionen gav udtryk for, at EU-direktoratets tilgodehavender også burde føres i regnskabet som debitorposter med Europa-Kommissionens tilsvarende tilgodehavender som kreditorposter. På den baggrund oplyste

EU-direktoratet, at man fra og med regnskabsåret 1999 vil optage tilgodehavender hos støttemodtagerne som debitorposter i regnskabet mod tilsvarende kreditorposter. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

For EU-direktoratet kunne en række afstemninger mellem økonomisystemet og sagssystemerne for perioden 16. oktober 1997 - 30. april 1998 først foretages 30. april 1998 som følge af problemer i forbindelse med idriftsættelsen af økonomisystemet i oktober 1997. Rigsrevisionen kunne desuden konstatere, at afstemning af statuskonti manglede, hvilket skyldtes, at en edb-fejl (programfejl) udelukkede udførelsen af disse afstemninger. Rigsrevisionen vil følge EU-direktoratets arbejde med afstemningsproblemerne.

415. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Fødevareministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration
- III.G. Intern revision.

Rigsrevisionen har på Fødevareministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 5 C-revisioner, 3 løn- og pensionsrevisioner, 1 tilskudsrevision, 1 tilsyn med interne revisioner, 2 gennemgange af regnskaber for fonde mv. og 2 revisioner af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Strukturdirektoratets institutionsinstruks, jf. pkt. 414
- Økonomistyringen og gebyradministrationen i Fødevaredirektoratet, jf. pkt. 414
- Regnskabsføringen af tilgodehavender (EUFGL) og afstemninger til økonomisystemet i EU-direktoratet, jf. pkt. 414
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

T. § 26. Erhvervsministeriet

416. I **tabel 68** er Erhvervsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts- og anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 68. Erhvervsministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling	3.578,9	0,1	4,2	3.574,8
Regnskab.....	3.856,7	9,6	2,5	3.863,8
Afvigelse	277,8	9,5	1,7	289,0
Afvigelse i %	7,8	9.531,8	39,9	8,1

Det fremgår af tabel 68, at den samlede afvigelse for Erhvervsministeriet udgjorde netto 289,0 mio. kr. svarende til 8,1 % af de samlede bevillinger. Merforbruget kan henføres til idriftsættelsen af Patentdirektoratets nye IT-system, medfinansiering af anlægsomkostningerne til en ny bygning for Dansk Design Center, tilskud til eksportfremme og internationalisering mv., rådgivning af iværksættere, generelle iværksætteraktiviteter, hjemmeservice, udvikling af marked for ansvarlig lånekapital samt turisme.

Erhvervsministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 1,0 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet hver især udgjorde mindre end 1 %.

417. Af **tabel 69** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Erhvervsministeriets område.

Tabel 69. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Erhvervsministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:												
Erhvervsministeriets departement	X				X							
Erhvervsregulering og forbrugerforhold:												
Konkurrencestyrelsen	X	X	X									
Erhvervs- og Selskabsstyrelsen	X		X									
Patentdirektoratet	X		X		X							
Forbrugerstyrelsen	X		X									
Erhvervsfremme:												
Erhvervsfremme Styrelsen ¹⁾	X	X	X				X					
Søfart:												
Søfartsstyrelsen	X		X									
Søfarts-, skipper-, navigations- og maskinmesterskoler (14 skoler)	X	X ²⁾		X ³⁾								
Institutioner uden for statsregnskabet:												
A/S Stekua i likvidation										X		
Bella Center A/S												
Vækstfonden											X	
Rejsegarantifonden												X
Handelsflådens Velfærdsråd												X
Investeringsfonden for vækstmarkeder						X						
Danmarks Turistråd									X			
Stålvalseværket										X		

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber fra fonde mv.	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Finansieringsinstitut for Industri og Håndværk												
Danmarks Skibskreditfond												
Bornholms Erhvervsfond												
Den selvejende Institution Søfarendes Ferieboliger												X
Antal revisioner i alt	21	7	6	2	2	1	1	0	1	2	1	3
¹⁾ Erhvervsfremme Styrelsen administrerer nogle fonde, herunder Dansk Eksportkreditfond (1998). ²⁾ Vedrører 5 skoler. ³⁾ Vedrører 2 skoler.												

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 69 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Erhvervsministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

418. Den udførte revision har ikke givet anledning til særlige bemærkninger bortset fra Dansk Eksportkreditfond, der blev administreret af Erhvervsfremme Styrelsen. Rigsrevisionen gennemgik de regnskabsmæssige afstemninger for regnskabsafslutningen for 1998 og måtte konstatere manglende sammenhæng mellem sagsstyringssystem og bogføring. Da en række hensættelser var foretaget uden for sagsstyringssystemet, kunne det ikke umiddelbart kon-

stateres, i hvilket omfang hensættelser i de enkelte kategorier oversteg det aktuelle erstatningsansvar. Kontrolsporet var således ikke umiddelbart til stede. Fonden oplyste dog, at der ikke var hensat mere end 100 % på enkeltsager. Blandt erstatningshensættelser blev det konstateret, at der manglede egentlig dokumentation i sagsmaterialet for hensættelser på 60 mio. kr. Beløbet var skønnet ud fra udokumenterede oplysninger under kategorien "truende tab" i størrelsesorden 120 mio. kr. Vedrørende de direkte administrationsomkostninger konstaterede Rigsrevisionen, at der ikke var foretaget periodisering, og at der ikke var foretaget gennemgang for korrekt kontering mv. Den usikkerhed, der knyttede sig til regnskabsaflæggelsen betød, at Rigsrevisionen derfor ikke umiddelbart kunne foreslå, at ultimobalancen for 1998 blev anvendt som grundlag for en åbningsbalance for den nye selvstændige forvaltningsenhed Eksport Kredit Fonden.

Rigsrevisionen har i november 1999 fået et udkast til åbningsbalance, som Erhvervsministeriet og Eksport Kredit Fonden har udarbejdet. Sammen med et eksternt statsautoriseret revisionsfirma har Rigsrevisionen gennemgået balancen og i enkelte tilfælde foreslået korrektioner, der er blevet indarbejdet i balancen. Da der er tale om en klient, der grundet sine særlige opgaver ikke præcist kan forudse hvilke fremtidige indbetalinger, der vil komme vedrørende udbetalte erstatninger, eller hvor store hensættelser, der skal foretages for at imødekomme krav om fremtidige betalinger på nuværende garantitilsagn, har det været nødvendigt at foretage en række større regnskabsmæssige skøn. Der ligger en væsentlig usikkerhed i sådanne skøn.

Eksport Kredit Fonden har beklaget de fundne fejl på det administrative område og er i gang med at tilrette sin sagsstyring og -dokumentation, så denne i højere grad bliver sammenhængende.

De væsentligste dele af den af Rigsrevisionen rejste kritik i forbindelse med revisionen af årsregnskabet for 1998 er således i forbindelse med udarbejdelse af åbningsbalance pr. 1. januar 1999 afklaret.

419. Rigsrevisionen bemærkede ved gennemgangen af statsregnskabet for 1998, at saldoen for afgivne tilsagn pr. 31. december 1998, at saldoen for afgivne tilsagn ikke stemte overens med den tilsvarende saldo i Erhvervsfremme Sty-

relsens virksomhedsregnskab for 1998. Ifølge statsregnskabet var der afgivet tilsagn på ca. 137 mio. kr. mere, end det fremgik af virksomhedsregnskabet.

Erhvervsfremme Styrelsen har samtidig oplyst, at der ved gennemgangen af differencerne mellem statsregnskabet og virksomhedsregnskabet blev konstateret fejl på 2 konti vedrørende afgivne tilsagn i statsregnskabet. Det drejede sig om konto 32.01.40. Rentetilsbud, eksportkreditter, baltiske lande, der indgår i saldoen for konto 32.01. Eksportfremme og internationalisering mv. med ca. 73,2 mio. kr. og konto 34.01.17. Innovationsmiljøer, der indgår i konto 34.01. Udvikling af kompetence og teknologi mv. med ca. 40,2 mio. kr.

Ifølge styrelsen skulle saldoen for konto 32.01.40. Rentetilsbud, eksportkreditter, baltiske lande kun være ca. 32,7 mio. kr., mens saldoen for konto 34.01.17. Innovationsmiljøer kun skulle være ca. 30,3 mio. kr. Det fremgik videre, at fejlen for den førstnævnte konto var opstået som følge af, at til- og afgang af tilsagn i 1998 ikke var blevet registreret i SCR-systemet, idet årets bevægelser alene er blevet registreret som posteringer på et regneark. For den anden konto var fejlen opstået som følge af, at afgang af tilsagn, dvs. udbetalinger, for den del af ordningen, der administreres af de enkelte innovationsmiljøer, ikke var blevet registreret i SCR-systemet af styrelsen.

Rigsrevisionen lægger stor vægt på, at virksomhedsregnskabernes oplysninger er korrekte. Rigsrevisionen er enig med Erhvervsfremme Styrelsen i, at en enkelt afstemning af virksomhedsregnskabet tal med statsregnskabet ville have afsløret den manglende overensstemmelse. Rigsrevisionen finder det derfor velbegrundet, at Erhvervsfremme Styrelsen har iværksat initiativer til at imødegå lignende tilfælde.

Rigsrevisionen konstaterede tillige, at statsregnskabet fortegnelse over afgivne tilsagn under Erhvervsministeriets område for de nævnte 2 ordninger er anført ca. 50,5 mio. kr. for højt. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de opståede fejl skyldtes, at styrelsens tilrettelæggelse af procedurerne for den regnskabsmæssige behandling af tilsagnsordningerne havde været utilstrækkelig. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at styrelsen senest i forbindelse med regnskabsafslutningen for 1998 burde have opdaget fejlene.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at styrelsen i sommeren 1999 har sammenlagt budget- og regnskabsområdet for at skabe en bedre sammenhæng i økonomiforvaltningen. Styrelsen har også oplyst, at der er igangsat et projekt om modernisering af styrelsens tilskudsadministrative systemer. Rigsrevisionen finder disse initiativer velbegrundede.

420. Rigsrevisionen har på baggrund af bevillingskontrollen fundet anledning til særligt at omtale følgende forhold vedrørende Erhvervsministeriets område:

- Manglende dokumentation for dispensation fra krav om dispositionsbegrænsning på tillægsbevillingslovforslaget, jf. pkt. 422.

421. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner direkte eller indirekte Erhvervsministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.B. Fonde
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration.

[422. Manglende dokumentation for dispensation fra krav om dispositionsbegrænsning på tillægsbevillingslovforslaget. Ad konto 11.01. Departementet \(Driftsbev.\)](#)

a. I henhold til Finansministeriets cirkulære nr. 6 af 13. januar 1998 om dispositionsbegrænsninger for 1998 skulle der gennemføres en begrænsning af ikke-lovbundne statslige tilskud. Ifølge cirkulærets § 5 skulle begrænsningen gennemføres ved en reduktion på 3 % af det enkelte ministerområdes samlede bevillinger til statslige tilskudsbetalinger, der var opført som reservationsbevilling eller anden bevilling. I det omfang der til tilskudsordningen var knyttet en tilsagnsgivning med udgiftsvirkning i efterfølgende finansår, skulle reduktionen gennemføres på den del af bevillingen, der var forudsat anvendt på udbetalinger vedrørende tilsagn afgivet i 1998. Tilsagnsrammen for 1998 skulle i disse tilfælde nedsættes med 6 %. Det fremgik videre af cirkulærets § 6, at begrænsningen ikke omfattede en række områder, herunder hjemmeserviceordningen.

Ved gennemgangen af tillægsbevillingslovforslaget for 1998 konstaterede Rigsrevisionen, at der ikke var anvist noget mindreforbrug under kategorien dispositionsbegrænsning af statslige tilskud under Erhvervsministeriets område, selv om ministeriet på finansloven for 1998 havde opført bevillingstyperne ”reservationsbevilling” og ”anden bevilling” under ministeriets ikke-lovbundne tilskud. Ifølge Rigsrevisionens beregning skulle Erhvervsministeriet have udvist en dispositionsbegrænsning i form af et mindreforbrug på ca. 65,6 mio. kr. samt en nedsættelse af tilsagnsrammen på ca. 66,4 mio. kr.

b. Erhvervsministeriet har i oktober 1999 oplyst, at Finansministeriet har gjort Erhvervsministeriet opmærksom på, at der i 1998 blev indgået en mundtlig aftale mellem de 2 ministerier om, at Erhvervsministeriet fik dispensation med hensyn til opfyldelse af cirkulærets bestemmelser om begrænsning af ikke-lovbundne tilskud. Ministeriet har samtidig oplyst, at aftalen ikke er blevet skriftligt dokumenteret. Erhvervsministeriet har i øvrigt påpeget, at selv om Rigsrevisionens beregning af beløbet på ca. 65,6 mio. kr. formelt er korrekt ifølge cirkulærets ordlyd, ville beløbet kun have udgjort 34,4 mio. kr., hvis Erhvervsministeriet ikke havde fået dispensation. Begrundelsen herfor er i det væsentlige, at der i beregningsgrundlaget indgår værftsstøtteordninger, der – selv om de ikke omfattes direkte af undtagelsesbestemmelserne i cirkulæret – har karakter af reelle lovbundne tilskud, der ikke omfattes af cirkulærets bestemmelser. Finansministeriet har tilsluttet sig Erhvervsministeriets opfattelse.

c. Finansministeriet har i skrivelse af oktober 1999 bekræftet Erhvervsministeriets oplysninger. Finansministeriet har endvidere oplyst, at der i ministeriet tilsyneladende ikke er blevet udarbejdet skriftlig dokumentation for aftalen med Erhvervsministeriet, hvilket Finansministeriet beklager. Det er i øvrigt oplyst, at Finansministeriet kontrollerer ministeriernes bidrag til tillægsbevillingslovforslaget, herunder også for dispositionsbegrænsninger. Finansministeriet har endelig oplyst om baggrunden for dispensationen, at den var et resultat af drøftelser om bevillingsniveauet for bl.a. erhvervsfremmeordningerne, samt at der

med virkning for finansloven for 1999 er sket et generelt rammeløft.

d. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at hverken Erhvervsministeriet eller Finansministeriet har udarbejdet en skriftlig dokumentation for Erhvervsministeriets dispensationen fra cirkulærets bestemmelser. Rigsrevisionen skal i den forbindelse henvise til, at den manglende skriftlige dokumentation i første omgang bevirkede, at Erhvervsministeriet i september 1999 oplyste, at cirkulærets pålæg om begrænsning af de ikke-lovbundne tilskud ved en beklagelig fejl ikke blev effektueret på tillægsbevillingslovforslaget, samt at ministeriet først var blevet opmærksom på forholdet gennem Rigsrevisionens henvendelse.

Det indgår dog også i Rigsrevisionens vurdering, at uanset hvilket beregningsgrundlag der lægges til grund, er der tale om et ikke uvæsentligt beløb, som Erhvervsministeriet gennem dispensationen er blevet fritaget for at udvise som mindreforbrug.

Rigsrevisionen har på Erhvervsministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 7 C-revisioner, 2 løn- og pensionsrevisioner, 2 tilskudsrevisioner, 1 tilsyn med interne revisioner, 1 revision af lån og garantier, 1 gennemgang af regnskaber for fonde mv., 2 gennemgange af regnskaber for aktieselskaber mv., 1 revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider) og 3 revisioner af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflæggelse for 1998.

- Dansk Eksportkreditfond, jf. pkt. 418
- Manglende overensstemmelse mellem statsregnskabets og Erhvervsfremme Styrelsens virksomhedsregnskabs opgørelser af tilsagn, jf. pkt. 419
- Manglende dokumentation for dispensation fra krav om dispositionsbegrænsning på tillægsbevillingslovforslaget, jf. pkt. 422
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

U. § 28. Trafikministeriet

423. I **tabel 70** er Trafikministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser angivet for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998.

Tabel 70. Trafikministeriets bevillings- og regnskabstal samt afvigelser for driftsudgifts-, anlægs- og indtægtsregnskabet for 1998 (ekskl. ikke-fradragsberettiget købsmoms)

	Driftsudgifts- regnskabet	Anlægs- regnskabet	Indtægts- regnskabet	I alt
	----- Mio. kr. -----			
Bevilling	4.861,0	2.888,2	÷812,4	6.936,8
Regnskab.....	4.510,4	3.610,4	÷861,5	7.259,3
Afvigelse	350,6	722,2	49,1	322,5
Afvigelse i %	7,2	25,0	6,0	4,6

Det fremgår af tabel 70, at den samlede afvigelse for Trafikministeriet udgjorde netto 322,5 mio. kr. svarende til 4,6 % af de samlede bevillinger. Afvigelsen skyldtes hovedsageligt et merforbrug til anlægsudgifter vedrørende Banestyrelsen, DSB og Statens bilinspektion.

Trafikministeriets andel af statens samlede driftsudgiftsregnskab udgjorde 1,2 %, mens ministeriets andel af anlægsregnskabet og indtægtsregnskabet udgjorde henholdsvis 69,2 % og mindre end 1 %.

424. Af **tabel 71** fremgår den revision, som Rigsrevisionen har gennemført for finansåret 1998 på Trafikministeriets område.

Tabel 71. Revision af regnskaberne for finansåret 1998 for Trafikministeriets område

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Fællesudgifter:												
Trafikministeriets departement (herunder Aalborg Havn, oprensning af sejleløbet over Hals Barre og Andelsfærgegesellschaft "Læsø" a.m.b.a)	X			X	X							
Statens arealer i Hanstholm	X											
Posttilsynet	X											
Jernbanetilsynet	X											
Havarikommissionen for civil luftfart	X											
Kommissorium Ekspropriation Øerne	X											
Kommissorium Ekspropriation Jylland	X											
Taksations- og overtaksationskommissioner	X											
Auditøren under Trafikministeriet	X											
Vejtrafik:												
Vejdirektoratet	X	X	X					X				
Færdselsstyrelsen	X		X									
Statens Bilinspektion	X		X									
Rådet for Trafiksikkerhedsforskning	X											
Luftfart og meteorologi:												
Statens Luftfartsvæsen	X		X									
Danmarks Meteorologiske Institut	X		X	X								
Havne, kyster og færgetrafik:												
Statshavneadministrationen i Frederikshavn	X	X	X									
Statshavneadministrationen i Esbjerg	X		X	X								

	Afsluttende revision	C-revision	Gennemgang af virksomhedsregnskaber	Løn- og pensionsrevision	Tilskudsrevision	Tilsyn med interne revisioner	Revision af lån og garantier	Revision af bygge- og anlægsudgifter	Revision af større indkøb	Gennemgang af regnskaber for aktieselskaber mv.	Revision af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider)	Revision af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde
Esbjerg Trafikhavn	X		X									
Kystinspektoret	X	X	X									
BornholmsTrafikken			X			X						
Banetrafik:												
DSB			X			X						
Banestyrelsen			X			X						
Institutioner uden for statsregnskabet:												
Transportrådet												X
Rådet for Større Færdselssikkerhed												X
Tilskud til privatbaner										X		
Sund og Bælt Holding A/S										X		
A/S Øresundsforbindelsen										X		
A/S Storebæltsforbindelsen										X		
ScandLines A/S										¹⁾		
Combus A/S										X		
Post Danmark											X	
Øresundskonsortiet											X	
Københavns Havn											X	
SAS Danmark A/S										X		
Københavns Lufthavne A/S										X		
Ørestadsselskabet I/S											X	
Frederiksbergbaneselskabet I/S											X	
Østamagerbaneselskabet I/S											X	
Antal revisioner i alt	19	3	12	3	1	3	0	1	0	7	6	2
¹⁾ Gennemgang af regnskabet for 1998 er ikke afsluttet, da alt regnskabsmaterialet ikke forelå ved afgivelsen af beretningen.												

☒ = Udført
 ☐ = Ikke udført
 ☐ = Ikke relevant

Tabel 71 viser, hvilke revisioner Rigsrevisionen har udført for finansåret 1998 vedrørende institutionerne på Trafikministeriets område, samt hvor mange revisioner der i alt er udført på ministerområdet. Formålet med de enkelte revisionsprodukter er kort beskrevet i afsnit I.A.

425. Rigsrevisionen har foretaget kasseeftersyn ved Vejdirektoratets hovedkasse. Eftersynet viste bl.a., at 2 af Vejdirektoratets konti i Danmarks Nationalbank havde negative saldi på henholdsvis 290,1 mio. kr. og 0,2 mio. kr. Trafikministeriet og Vejdirektoratet har sat et arbejde i gang med at afklare forholdet. Rigsrevisionen vil følge sagen.

Revisionen af Statens Luftfartsvæsen gav anledning til at påpege manglende og/eller mangelfuldt dokumenterede afstemninger af statuskonti. Rigsrevisionen har i 1999 kunnet konstatere, at afstemningsrutinerne er blevet forbedrede.

Rigsrevisionen har i medfør af den indgåede § 9-aftale udført tilsynsrevision med BornholmsTrafikkens interne revision. I forbindelse med revisionen blev det påpeget, at implementering af det nye billetreservationssystem AFOS var ufuldstændig, hvorfor systemet ikke fungerede efter hensigten. Dette har resulteret i, at BornholmsTrafikken ikke havde en optimal debitorstyring i 1998. Rigsrevisionen har fulgt sagen i 1999, hvor der endnu ikke har kunnet konstateres en forbedring. BornholmsTrafikken har besluttet at omlægge bogholderisystemet, herunder AFOS, i foråret 2000 og forventer at forholdene herefter forbedres. Rigsrevisionen vil følge sagen.

Gennemgangen af privatbanernes regnskaber for 1997 gav anledning til, at Rigsrevisionen påpegede en række formelle mangler i regnskabsaflæggelsen. Dette har foranlediget, at Trafikministeriet i 1998 har iværksat en analyse af privatbanernes regnskabsaflæggelse. Rigsrevisionen vil følge resultatet af analysen.

426. Rigsrevisionen har på baggrund af den løbende revision og bevillingskontrollen fundet anledning til særligt at omtale følgende forhold vedrørende Trafikministeriets område:

- Mangelfuld økonomistyring, fejlagtig anvendelse af regnskabsprincipper og uhjemlede overførsler mellem hovedkonti mv., jf. pkt. 428.

427. Følgende afsnit i kap. III. Tværgående og udvalgte emner vedrører direkte eller indirekte Trafikministeriets område:

- III.A. Afstemning af statuskonti mv.
- III.D. Virksomhedsregnskaber
- III.F. Løn- og personaleadministration
- III.G. Intern revision
- III.H. Statslige aktieselskaber.

428. Mangelfuld økonomistyring, fejlagtig anvendelse af regnskabsprincipper og uhjemlede overførsler mellem hovedkonti mv. Ad kontiene 63.01. Banestyrelsen Drift, 63.02. Banestyrelsen Anlæg, 63.11. Banestyrelsens Rådgivningsdivision og 63.21. Banestyrelsens Servicedivision

a. På finansloven for 1998 blev Banestyrelsens 2 udførende divisioner, Rådgivningsdivisionen og Servicedivisionen, udskilt fra Banestyrelsen som 2 selvstændige statsvirksomheder med selvstændige hovedkonti. Infrastrukturvirksomheden i Banestyrelsen (konto 63.01 og 63.02) forudsættes herefter at foretage intern handel til markedspriser med de 2 udførende divisioner. Hensigten med udskillelsen af de 2 divisioner var, jf. finansloven for 1998, at opnå, at Banestyrelsen (infrastrukturvirksomheden) betaler markedspriser for ydelser, uanset om handelen er intern med divisionerne eller ekstern med andre leverandører. Der kunne herved skabes lige konkurrence mellem divisionerne og deres konkurrenter. En af forudsætningerne for iværksættelse af intern handel var etablering af de fornødne edb-systemer og interne forretningsgange til håndtering af de store transaktionsmængder, der var affødt af den interne handel.

I efteråret 1998 kunne Rigsrevisionen, i forbindelse med Banestyrelsens interne revisions gennemgang af halvårsregnskabet, konstatere et væsentligt efterslæb i den interne fakturering. Efterslæbet bevirkede en stærkt forsinket og unøjagtig løbende økonomirapportering til Banestyrelsens ledelse. Situationen accelererede i løbet af efteråret med det resultat, at man i regnskabsperiode 13/1998

manglede intern fakturering for mere end 300 mio. kr. Banestyrelsen nåede dog i al væsentlighed at få bogført den manglende fakturering af den interne handel i regnskabsperiode 14/1998, inden adgangen til SCR-systemet lukkede. En række væsentlige transaktioner og omposteringer nåede dog ikke at blive medtaget. De fleste heraf vedrørte Banestyrelsens balance, i en størrelse op til 133 mio. kr. Den i konsekvens heraf forsinkede regnskabsmæssige årsafslutning, herunder specifikations- og afstemningsarbejder, afslørede en række væsentlige fejlposter, der påvirkede såvel drifts- som anlægskonti.

På topchefmødet i april 1999 med Trafikministeriets departement gjorde Rigsrevisionen opmærksom på situationen og usikkerheden omkring det talmæssige indhold af Banestyrelsens årsregnskabsaflæggelse. Trafikministeriet udbad sig herefter en skriftlig redegørelse fra Banestyrelsen om økonomistyringen i 1998 og den aktuelle situation. Banestyrelsen afgav redegørelsen i maj 1999 og oplyste her bl.a., hvilke initiativer man havde iværksat med henblik på at rette op på situationen. Det blev oplyst, at man havde antaget et eksternt konsulentfirma til at vurdere økonomistyringen i 1998 og udarbejde en handlingsplan for forbedring af økonomistyringen. Det eksterne konsulentfirma afgav i juni 1999 en rapport om økonomistyringen. Samtidig afgav Banestyrelsens interne revision årsrevisionsprotokollatet for 1998, og i juli 1999 afgav Rigsrevisionen sin rapport til Banestyrelsens ledelse vedrørende revisionen og den regnskabsmæssige årsafslutning for 1998. Samtlige rapporter påpegede, at økonomistyringen i 1998 havde været mangelfuld, og at økonomistyringen fortsat var det, for så vidt angik Servicedivisionen og Teknikafdelingen i infrastrukturvirksomheden. Konklusionen i rapporterne var, at topledelsen ikke i tilstrækkeligt omfang havde haft det reelle overblik over økonomiudviklingen i 1998, og at den forcerede regnskabsmæssige årsafslutning havde resulteret i mange bogholderimæssige fejl, hvoraf flere var på to cifrede millionbeløb. Som eksempler kan nævnes manglende udgiftsføring af afholdte udgifter vedrørende rydning af arealer ved Korsør på i alt 24,2 mio. kr., manglende indhentelse af tillægsbevilling på 94,8 mio. kr. vedrørende erhvervelse af aktier i Mobilix Holding A/S, fejlagtig kontering af avance vedrørende salg af teleaktiver for 270 mio. kr. heraf er 181,1 mio. kr., der var

fejlkonteret i statens balance samt fejlagtig udgiftsføring af beregnet overarbejdssaldo på 10,8 mio. kr.

b. I Rigsrevisionens rapport er anført: ”Det er dog Rigsrevisionens opfattelse, som det er nævnt i rapporten, at problemerne må have været forudsigelige for Banestyrelsens ledelse og Trafikministeriet, idet de er en følge af Banestyrelsens principielle organisation. Rigsrevisionen finder det her afgørende, at der mellem Banestyrelsen og Trafikministeriet fastsættes et entydigt og klart styringsgrundlag, herunder placering af divisionerne i forhold til det statslige bevilningsretlige system. Den nuværende reelle placering mellem statsvirksomhed og privat selskabsdannelse giver anledning til usikkerheder og fejl, bl.a. på det bogholderi- og regnskabsmæssige område. Dette gælder fx sammenblanding af statslige og private bogførings- og regnskabsprincipper, usikkerhed med principper for intern handel, disponering af overskud, opsparring, adskillelse af drift og anlæg samt lagerbeholdninger, igangværende arbejder mv.”

c. Manglende principper for intern handel, overskud og opsparring har fx resulteret i uhjemlet overførsel mellem hovedkonti på i alt 158,6 mio. kr. På finansloven for 1998 er det oplyst, at handel til markedspriser mellem Banestyrelsens divisioner og Banestyrelsens infrastrukturvirksomhed, der er bevillingsmæssigt neutral for den samlede Banestyrelse, konteres som driftsudgifter og driftsindtægter i divisionerne. De regnskabsmæssige årsresultater er for begge divisioner budgetteret til 0 kr. I finansloven er endvidere anført, at de bevillingsmæssige korrektioner af ovenstående vil blive optaget på forslag til tillægsbevillingslov for 1998.

I forbindelse med Banestyrelsens regnskabsmæssige årsafslutning for 1998 konstaterede Rigsrevisionen, at der var foretaget overførsler for i alt 158,6 mio. kr. mellem hovedkonti i Banestyrelsen. Overførslerne er specificeret i [tabel 72](#).

Tabel 72. Overførsler mellem konti i Banestyrelsen i 1998

Fra\Til	Konto 63.01.10. Banestyrelsen – drift	Konto 63.02.70. Banestyrelsen – anlæg/udlån	I alt
	----- Mio. kr. -----		
Konto 63.21.10. Servicediv. – drift.....	68,9	48,1	117,0
Konto 63.11.10. Rådgivningsdiv. – drift.....	3,9	37,7	41,6
I alt.....	72,8	85,8	158,6

Overførslerne er foretaget således, at beløbene er krediteret/indtægtsført under Banestyrelsens infrastrukturvirksomhed, drift og anlæg. Divisionernes overskud er ved debitering nedbragt tilsvarende.

Rigsrevisionen bad Trafikministeriet redegøre for baggrunden for overførslerne, idet disse ikke var optaget på tillægsbevillingsloven for 1998 som forudsat i finansloven for 1998.

Trafikministeriets anførte i sin redegørelse, at der på finansloven for 1998 ikke er sket en afklaring af den bevillingsmæssige håndtering af handel til markedspriser. Endvidere er udgifterne på konto 63.01. Banestyrelsens infrastrukturvirksomhed – drift og 63.02. Banestyrelsens infrastrukturvirksomhed – anlæg budgetteret i kostpriser (ekskl. avancetillæg), idet det ikke på tidspunktet for vedtagelsen af finansloven var muligt at foretage en budgettering i markedspriser. Der var endvidere ikke taget stilling til behandling af det overskud i divisionerne som handel til markedspriser måtte forventes at indebære.

Trafikministeriet anførte endvidere, at det efter ministeriets opfattelse måtte have været en forudsætning for Banestyrelsens bevillingsmæssige konstruktion, at en tilbageførsel skulle foretages til infrastrukturvirksomheden, og at den skulle foretages i regnskabsåret. På finansloven for 1999 er der foretaget budgettering i markedspriser, og det er fastsat, at det overskud, der oparbejdes i divisionerne løbende tilbageføres til infrastrukturvirksomheden, så handel til markedspriser ikke ville indebære en formindsket bevilling til infrastrukturvirksomheden. Trafikministeriet anførte endelig, at ministeriet i forlængelse af drøftelserne omkring finansloven for 1999 besluttede, at der ikke skulle tilvejebringes hjemmel til at tilbageføre overskuddet i 1998, men at overskuddet kunne videreføres til 1999 og herefter, via hjemmel på finansloven for 1999, tilbageføres

til infrastrukturvirksomheden. Grundlaget herfor var, at Banestyrelsen i efteråret 1998 tilkendegav, at man kun forventede et overskud på 30 mio. kr. i divisionerne i 1998.

I forbindelse med afslutningen af regnskabsperiode 14 kunne ministeriet imidlertid konstatere, at overskuddet i divisionerne (og det dertil svarende underskud i infrastrukturvirksomheden) blev væsentligt større (ca. 180 mio. kr.) end hidtil forventet, og at der som følge heraf ville blive et underskud/bevillingsoverskridelse på konto 63.02. Banestyrelsens infrastrukturvirksomhed – anlæg, og en overskridelse af udsvingsgrænsen på konto 63.01. Banestyrelsen infrastrukturvirksomhed – drift. Ministeriet besluttede på den baggrund, efter dialog med Finansministeriet, at der i regnskabsperiode 15/1998, skulle foretages en tilbageførsel af overskud fra divisionerne – uanset at der ikke var hjemmel på finansloven.

Om det tekniske indhold af tilbageførslen har Banestyrelsen oplyst, at fordelingen mellem drift og anlæg og fordelingen på de respektive anlægsprojekter er foretaget skønsmæssigt.

d. Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der ikke i forbindelse med oprettelsen af divisionernes selvstændige hovedkonti, skete en afklaring af den bevillingsmæssige håndtering af handel til markedspriser, herunder hvorledes der skulle forholdes ved overskud og underskud i divisionerne, hvorledes over- og underskud kunne fremføres, og i øvrigt efter hvilke regnskabsmæssige principper den interne handel skulle afvikles. Rigsrevisionen finder, at tilbageførslen af divisionernes overskud og nedbringelsen af infrastrukturvirksomhedens underskud er uhjemlet og i strid med de bevillingsmæssige forudsætninger om handel på markedsmæssige vilkår på finansloven for 1998.

I statsligt regi er der ikke generelt fastsat principper, hverken regnskabsmæssige eller organisatoriske, for intern handel på markedsmæssige vilkår. Rigsrevisionen finder dog, at en konstruktion, hvor en intern leverandørs avance straks tilbageføres til rekvirenten af ydelsen, næppe kan være i overensstemmelse med handel på markedsmæssige vilkår.

Rigsrevisionen finder det på den baggrund uheldigt, at overskuddene ikke som forudsat på finansloven for 1999, blev videreført til 1999.

Den skønsmæssige fordeling af tilbageførslen bevirker endvidere, at Rigsrevisionen må tage forbehold over for fordelingen af den bevillingsmæssige afvigelse mellem infrastrukturvirksomhedens drift og anlæg og fordelingen på de konkrete anlægsprojekter under infrastrukturvirksomheden.

e. Rigsrevisionen bad Trafikministeriet, om at redegøre for ministeriets syn på økonomistyringen i Banestyrelsen set i relation til ovennævnte rapporter og Banestyrelsens egne kommentarer hertil. Trafikministeriet tilkendegav, at man var enig i, at udskillelsen af Banestyrelsens divisioner på selvstændige hovedkonti medførte uventede store problemer af regnskabsmæssig karakter i 1998, men at man måtte betænke, at der var tale om en ung nystartet organisation med hvad der heraf følger af startvanskeligheder. Trafikministeriet havde på den baggrund haft en drøftelse med Banestyrelsen med henblik på at vurdere, hvorvidt disse problemer fortsat eksisterede i 1999.

Banestyrelsen oplyste hertil, at en stor del af problemerne i 1998 havde karakter af ”begyndervanskeligheder”, og at der var iværksat en række initiativer til at afhjælpe disse. Blandt andet var faktureringsproblemerne løst, således at der ikke var noget efterslæb på dette område. Udover de allerede iværksatte initiativer, ville Banestyrelsen udarbejde en handlingsplan for forbedring af økonomistyringen inden for det næste år, der bl.a. ville omfatte retningslinjer for årsafslutningen 1999. Planen er færdiggjort i oktober 1999.

Trafikministeriet oplyste endvidere, at man snarest ville foretage en vurdering af kvaliteten af halvårsregnskabet for 1999 med henblik på at vurdere, om der var behov for umiddelbare initiativer. Ministeriet oplyste herudover, at man på baggrund af handlingsplanen og erfaringerne med regnskabsaflæggelsen for 1999 ville vurdere, om der var behov for at præcisere og styrke styringsgrundlaget for de udførende divisioner på længere sigt. Ministeriet overvejede endvidere en ændret organisering af Banestyrelsens opgaver. Ministeriet ville i den sammenhæng tilvejebringe et beslutningsgrundlag, der vurderede fordele og ulemper ved de mulige organiseringsformer og den deraf følgende bevillingsmæssige styring, hvori de aktuelle erfaringer

med Banestyrelsens økonomistyring og regnskabsaflægelse naturligt ville indgå.

Om diverse fejlkonteringer oplyste ministeriet, at man ville være særligt opmærksom på, at det sikredes, at Banestyrelsen fulgte de statslige regnskabsforskrifter på alle områder, og at der var fuld overensstemmelse mellem Banestyrelsens interne regnskab og statsregnskabet.

f. Rigsrevisionen kunne konstatere en række problemer med Banestyrelsens økonomistyring, anvendelse af regnskabsprincipper og overførsler mellem hovedkonti mv.

Rigsrevisionen finder det positivt, at der nu er udarbejdet prioriterede handlingsplaner til løsning af problemkomplekset og styrkelse af økonomistyringen. Rigsrevisionen vil følge det videre arbejde med forbedringen af Banestyrelsens økonomistyring og regnskabsaflægelse.

Rigsrevisionen har på Trafikministeriets område for finansåret 1998 foretaget afsluttende revision og gennemgang af virksomhedsregnskaber for alle relevante institutioner samt gennemført 3 C-revisioner, 3 løn- og pensionsrevisioner, 1 tilskudsrevision, 3 tilsyn med interne revisioner, 1 revision af bygge- og anlægsudgifter, 7 gennemgange af regnskaber for aktieselskaber mv., 6 revisioner af regnskaber uden for det ordinære revisionsområde (hybrider) og 2 revisioner af andre regnskaber uden for det ordinære revisionsområde.

Den udførte revision og bevillingskontrol inden for statsregnskabets område har – bortset fra nedenstående – ikke givet anledning til væsentlige bemærkninger vedrørende ministerområdets regnskabsaflægelse for 1998.

- Vejdirektoratet, jf. pkt. 425
- Afstemning af statuskonti i Statens Luftfartsvæsen, jf. pkt. 425
- BornholmsTrafikkens debtorsystem, jf. pkt. 425
- Privatbanernes regnskabsaflægelse, jf. pkt. 425
- Mangelfuld økonomistyring, fejlagtig anvendelse af regnskabsprincipper og uhjemlede overførsler mellem hovedkonti mv. i Banestyrelsen, jf. pkt. 428
- Afstemning af statuskonti, jf. afsnit III.A.

Bilag 1

Rigsrevisionens cirkulæreskrivelse af 3. marts 1999 om oplysninger til brug for bevillingskontrollen for finansåret 1998



Rigsrevisionen

Sekretariatet

Dato 3. marts 1999

J. nr. 1998-111-3

Ref.

Til

alle ministre

Oplysninger til bevillingskontrollen for finansåret 1998

1. Ifølge rigsrevisorlovens § 17, stk. 1, (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997) skal rigsrevisor afstemme statsregnskabet med særregnskaberne og sammenholde bevillings- og regnskabstal (bevillingskontrol). Rigsrevisionen afgiver beretning om bevillingskontrollen til statsrevisorerne.

Statsrevisorernes årlige beretning om bevillingskontrollen indeholder en gennemgang af statsregnskabet og udvalgte tværgående og principielle problemstillinger i forbindelse med ministeriernes bevillingsadministration og økonomistyring samt bevillingsretlige spørgsmål.

Til brug for bevillingskontrollen for finansåret 1998 bedes ministeriet sende de i pkt. 2-8 nævnte oplysninger vedrørende samtlige styrelser og institutioner mv. under ministerens område til Rigsrevisionen ***senest den 17. maj 1999.***

Regnskabsoversigter

2. SB-uddata tabel 10095.

Adresse	Telefon/Telefax	E-mail/Homepage
St. Kongensgade 45 DK-1264 København K.	33 92 84 00 33 11 04 15	rigsrevisionen@rigsrevisionen.dk www.rigsrevisionen.dk

Regnskabsmæssige forklaringer

3. For hovedkonti, der er omfattet af **ordningen for virksomhedsregnskaber i staten** for finansåret 1998, jf. Akt 82 4/12 1996, skal de regnskabsmæssige forklaringer indgå i virksomhedsregnskabet. Statsregnskabstallene skal kunne identificeres i virksomhedsregnskabet. De regnskabsmæssige forklaringer skal indeholde de samme elementer som forklaringer til de hovedkonti, der ikke er omfattet af ordningen for virksomhedsregnskaber, jf. pkt. 4-7.

4. Der skal afgives regnskabsmæssig forklaring for **hovedkonti, hvor der er opstillet mål i bevillingslovene**, hvis der er væsentlige afvigelser mellem de opstillede mål, fx aktivitets-, service- og produktivitetsmål, og de opnåede resultater. Hvis der er tvivl, bør der afgives regnskabsmæssig forklaring. Der redegøres for ministeriets overvejelser vedrørende forholdet mellem de opstillede mål på bevillingslovene og de faktiske resultater.

5. Der skal endvidere på hovedkontoniveau afgives regnskabsmæssig forklaring for **alle bevillingstyper** for væsentlige afvigelser mellem bevillingstallene, som de fremgår af finansloven og tillægsbevillingslovforslaget, og statsregnskabstallene – efter korrektion for ikke-fradragsberettiget købsmoms. Ved vurdering af om en afvigelse er væsentlig, må såvel den procentvise som den beløbsmæssige afvigelse tages i betragtning. Hvis der er tvivl, bør der afgives regnskabsmæssig forklaring. For hovedkonti med bevillingsafregning bedes de regnskabsmæssige forklaringer tage udgangspunkt heri.

For driftsbevillinger, anlægsbevillinger og statsvirksomheder gives der forklaring i følgende tilfælde:

a. For **driftsbevillinger** hvis der er væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal for *den samlede nettoudgiftsbevilling* eller for *lønsumsbevillingen*. Der skal således ikke afgives forklaring, hvis underkonti eller standardkonti inden for rammen udviser afvigelser. Forklaring på afvigelser for hele rammen kan dog tage udgangspunkt i mer- eller mindreforbrug på underkonti eller standardkonti.

b. For **anlægsbevillinger** i form af projektbevilling afgives regnskabsmæssig forklaring ved væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal for *det enkelte projekt*, eller hvis der i øvrigt er væsentlige projektændringer eller væsentlige ændringer med hensyn til totaludgift og færdiggørelsestidspunkt.

For anlægsbevillinger, hvor dele af bevillingen er afsat som rådighedspulje, afgives der regnskabsmæssig forklaring ved *merforbrug og væsentligt mindreforbrug af rådighedspuljen* i forhold til det bevilgede.

c. For **statsvirksomheder** redegøres for *afvigelser ud over de tilladte akkumulerede udsving i nettotallet*. Der afgives en *oversigt over det akkumulerede udsving* i forhold til nettotallet for de sidste 4 år, og der afgives forklaring, hvis *det akkumulerede udsving er negativt 4 år i træk*, jf. Budgetvejledning 1996, pkt. 21.51.

6. Hvis Finansministeriet i finansårets løb har givet ministeriet tilladelse til at foretage dispositioner, hvortil der *ikke normalt er hjemmel*, herunder fx overførsler mellem hovedkonti, bedes ministeriet vedlægge kopi af korrespondance mv.

7. Der afgives endvidere regnskabsmæssige forklaringer, hvis der er sket *ændringer i regnskabsmæssige principper*, eller hvis der har været *andre forhold, der har betydning for vurderingen af regnskabet* for 1998, herunder fx væsentlige saldi eller ændringer i saldi på statuskonti.

Tværgående bidrag i beretningen for 1998

8. Rigsrevisionen overvejer ved bevillingskontrollen for 1998 at udarbejde tværgående bidrag til beretningen om følgende 9 emner:

- Afstemning af statuskonti.
- Fonde.
- Statsgælden og Den sociale Pensionsfond.
- Bloktilskud.
- Statslige aktieselskaber.
- Virksomhedsregnskaber.
- Mindre edb-projekter.
- Løn og pension.
- Intern revision.

Rigsrevisionen vil rette særskilt henvendelse til de relevante ministerier, hvis der til brug for undersøgelsen af emnerne ønskes yderligere oplysninger.

9. Yderligere eksemplarer af denne cirkulæreskrivelse kan rekvireres ved henvendelse til Rigsrevisionen på tlf. 33 92 84 00, lokal 28604. Cirkulæret findes også på Rigsrevisionens hjemmeside på internetadressen: www.rigsrevisionen.dk.

Henrik Otbo

/Annie Nørskov